

Entwicklungs- und Konfliktlinien des Bildungssektors im deutschen Föderalismus:

Neue Dynamik durch Digitalisierung in Zeiten des Corona Virus?

Hellmut Wollmann

In

Roters, Wolfgang/Gräf, Horst & Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 2020,

Zukunft denken und verantworten.

Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert

Festschrift für Christoph Zöpel

Springer VS Verlag

S. 263-284

1. Fragestellung

Die Entwicklung eines leistungs- und international wettbewerbsfähigen Bildungs- und Wissenschaftssystems ist für Deutschland zumal als rohstoffarmes Land eine unverzichtbare Voraussetzung, um dauerhaft die Lebensqualität seiner Bürgerinnen und Bürger, die internationale Konkurrenz- und Innovationsfähigkeit seiner Wirtschaft und damit seine Zukunftsfähigkeit insgesamt zu sichern. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dem vorliegenden Band, der um „Herausforderungen für Staat, Politik und Wissenschaft im 21. Jahrhundert“ kreist, einen Beitrag beizusteuern, der von der Entwicklung, dem Potential und den Perspektiven des Bildungssektors handelt. Im Gefolge der Corona Virus – Pandemie, die seit März 2020 auch Deutschland erreicht hat, gewinnt diese Frage erhöhte Dringlichkeit.

Gegenständlich geht es nachstehend im Wesentlichen um den Hochschulsektor und den Sektor der (sog. allgemeinen bzw. allgemeinbildenden) Schulen¹.

Analytisch wird mit dem Blick auf den Bildungssektor von einem Mehrebenen-System ausgegangen (vgl. Benz 1985, 2004), das föderal aus dem Bund und den Ländern sowie innerhalb der letzteren aus den Kommunen besteht und das supranational um die EU und darüber hinaus um internationale Handlungsnetzwerke erweitert wird. (vgl. Hooghe & Marks 2001).

Im Mittelpunkt steht die Frage, ob, wie und wann sich die politischen, legislativen, finanziellen und operativen Zuständigkeiten und Einflussnahmen im Bildungssektor im föderalen (und europäischen) Mehrebenensystem im Zeitverlauf (dezentralisierend oder zentralisierend) verändert haben und welche Bestimmungsfaktoren hierbei wirksam waren. Hieraus folgt konzeptionell ein „historisches“ (longitudinales) Vorgehen, in dem, an der Ausgangssituation der Gründung der Bundesrepublik einsetzend, die Veränderungen und Einflussfaktoren im Zeitverlauf bis in die Gegenwart beobachtet werden sollen.

Dementsprechend wird in einem einleitenden Abschnitt zunächst die durch die historischen Entstehungsbedingungen des Grundgesetzes geprägte Ausgangssituation der ausschließlichen Zuständigkeit („Kulturhoheit“) der Länder (und innerhalb ihrer der Kommunen als „Schulträger“) skizziert. Sodann werden im Hauptteil des Aufsatzes die Entwicklungslinien („zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung“) und ihre Bestimmungsfaktoren

¹ Die „allgemeinen zw. Allgemeinbildenden“ Schulen umfassen die Grundschulen und den (in Hauptschulen/Realschulen und Gymnasien „gegliederten) Sekundarschulbereich sowie die Sonder- bzw. Förderschulen (vgl. etwa Nikolai 2020). Hiervon sind die Berufsschulen als schulischer Zweig des sog dualen Berufsausbildung zu unterscheiden. Auf diese wird im nachstehenden Aufsatz nicht eingegangen.

nachgezeichnet. In einem weiteren Abschnitt wird die plurale Entwicklung der Hochschul- und Schulpolitik in den Ländern skizziert. In einem abschließenden Abschnitt werden zusammenfassende Schlussfolgerungen und Reformüberlegungen formuliert.

2. Ausgangssituation

Im Unterschied zu einem verfassungsrechtlichen „Trennmodell“, in dem (beispielhaft in den USA) den (zentralen und gliedstaatlichen) Gebietskörperschaften je eigene Gesetzgebungszuständigkeiten und zugleich zum Vollzug dieser Aufgaben je eigene Verwaltungszuständigkeiten zugewiesen werden, liegt dem 1949 geschaffenen föderalen System der Bundesrepublik ein „Verbundmodell“ zugrunde, in dem – in einer vertikalen Funktionsteilung (und zugleich vertikalen Gewaltenteilung) der Bund weitgehend für die Gesetzgebung und die Länder überwiegend für die Verwaltungsaufgaben, einschließlich des Vollzugs der Bundes- und Landesgesetze (und inzwischen auch Normsetzungen der EU) zuständig sind, wobei innerhalb der Länder der größte Teil der Verwaltungsaufgaben, mit Ausnahme vor allem von Lehrpersonal und Polizei, von den Kommunen ausgeführt werden (vgl. etwa Kropp 2011, 15, Kuhlmann & Wollmann 2016, 110). In dieser dem deutschen föderalen System eigentümlichen vertikaler „hybriden“ Funktionsteilung und in dem dieser entsprechenden „Verbundmodell“ sind politisch und operativ die Handlungsmuster eines „kooperativen Föderalismus“ und einer „Politikverflechtung“ (Scharpf et al. 1976) der beiden föderalen Ebenen angelegt.

Im Gegensatz hierzu fußte der Bildungssektor ursprünglich, den historischen Entstehungsbedingungen des Grundgesetzes geschuldet, als Ausnahme auf dem „Trennmodell“, in dem die Länder im Bildungssektor sowohl für die Gesetzgebung als auch für die Ausführung der Aufgaben zuständig sind. Diese umfassende Zuständigkeit der Länder, die insbesondere das Hochschul- und allgemeine Schulwesen umfasst und traditionell die (suggestive) Bezeichnung „Kulturhoheit“ trägt, wird allerdings im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt, sondern wird verfassungsrechtlich und –politisch aus der allgemeinen Zuständigkeitsvermutung des Art 30 GG² und daraus gefolgert, dass die Kataloge zur ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (Art. 72 ff. GG) keine Hinweise auf die Kultur- und Bildungspolitik enthalten (vgl. Scheller 2019a, Hepp 2006, 243).

² Art. 30 GG: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“.

Für den hervorragenden Rang, der der „Kulturhoheit“ der Länder zugeschrieben wurde, sind mehrere historische Gründe zu erkennen (vgl. Hepp 2006, 242). Zum einen ist eine „pfadabhängige“ Entstehungsspur darin auszumachen, dass die Länder unter der Weimarer Verfassung eine solche ausschließliche Zuständigkeit in kulturellen Angelegenheiten besaßen und noch weiter zurück die Einzelstaaten 1871 ihre diesbezüglichen Rechte in die Bildung des „Bismarck-Reichs“ einbrachten und behielten (Zu den „pfadabhängigen“ Prägungen des Grundgesetzes vgl. Lehbruch 2002). Zum anderen haben die Besatzungsmächte, auf die Entstehung des Grundgesetzes bestimmenden Einfluss nahmen, auf die Verankerung einer ausschließlichen Bildungszuständigkeit der Länder gedrängt, um jedweder Wiederkehr einer zentralistischer Gleichschaltung einen Riegel vorzuschieben. Schließlich war von Bedeutung, dass sich der mit der Ausarbeitung des Grundgesetzes befasste Parlamentarische Rat aus Vertretern der Parlamente der neu gebildeten Länder zusammensetzte und diese für eine ausgeprägte Länderzuständigkeit insbesondere im Bildungssektor eintraten. Dadurch, dass die Länder am 19./20.2. 1948 (also noch über ein Jahr vor Inkrafttreten Grundgesetzes am 19.5.1949 und damit der Gründung der Bundesrepublik) eine ständige Kultusministerkonferenz (KMK) einrichteten, bekundeten die Landesregierungen sogleich ihre Absicht und ihren Willen, die Kulturpolitik in ihre eigenen Hände zu nehmen (vgl. Immerfall 2010, 198, Scharpf 2009, 20). Der hohe verfassungsrechtliche Stellenwert der Kulturhoheit der Länder wurde vom Bundesverfassungsgericht in einer seiner ersten Entscheidungen vom 26.3.1957³ als „Kern der Eigenstaatlichkeit der Länder“ anerkannt und hervorgehoben und nachfolgend in ständiger Rechtsprechung bekräftigt⁴.

Auf dem Weg zum „unitarischen Bundesstaat“?

In der Bewältigung der beispiellosen Zerstörungen und sozialen, durch den Zustrom von Millionen von Vertriebenen verschärften Nöte, die der von Hitler-Deutschland entfesselte Weltkrieg hinterlassen hatte, war der Bund, neben den früh einsetzenden Leistungen der Länder und Kommunen, im Verlauf der Nachkriegsjahre mit Aufgaben in einem Umfang konfrontiert, der die im Grundgesetz vorgegebene dezentrale Struktur des föderalen Systems zunehmend sprengte.

So machte der Bund von der ihm im Grundgesetz zugeschriebenen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit (Art 72 GG), deren Gesetzgebungsmaterien zudem mehrfach

³ BVerGE 6, 309 (354)

⁴ Vgl. BVerfGE 34, 9, wo die Kulturhoheit als „unentziehbares Hausgut“ der Länder im Bundesstaat bezeichnet wird. Vgl. ferner BVerfGE 37, 313 (322): „Die Kulturhoheit, besonders aber die Hoheit auf dem Gebiet des Schulwesens, das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder ist“.

erweitert wurden, ausgiebig Gebrauch. War die im Art 72 Abs. 2 GG für die konkurrierende Gesetzgebung vorgesehene Formel von der „Erforderlichkeit der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“⁵ ursprünglich als eine gesetzgeberische Einschränkung des Bundes gedacht (vgl. Sturm 2010, 184), so entwickelte sie in der politischen Diskussion und Praxis die Dynamik eines verfassungsrechtlichen Auftrags, „einheitliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ herzustellen, wobei das Bundesverfassungsgericht das gesetzgeberische Ermessen in der Anwendung von Art. 72 für nicht „justiziabel“, also von ihm nicht überprüfbar erklärte. So entfaltete das Institut der konkurrierenden Gesetzgebung die „ihm seit je eigene Zentralisierungsdynamik“ (Lehmbruch 2002, 101) und vereinheitlichte („unitarisierte“) die Rechtswelt im Wege der Bundesgesetzgebung, während allfällige landesgesetzliche Regelungen marginalisiert wurden.

Des Weiteren wurde die im Verbundmodell des föderalen Systems angelegte Tendenz zur „Mischung“ und „Verflechtung“ von Zuständigkeiten im Verlaufe der 1950er und insbesondere 1960er Jahre dadurch verstärkt, dass der Bund aufgrund seiner überlegenen Finanzkraft (Stichwort: „Juliusturm“) in Handlungs- und Zuständigkeitsfeldern der Länder intervenierte. Hieraus entstand außerhalb und ohne verfassungsrechtliche Regelung ein „Wildwuchs“ von „Dotations- und Fondsverwaltung“ (vgl. Kropp 2011, 15, Scharpf 2009, 24) und „verflochtenen“ Kooperationsstrukturen, die durch „Mischfinanzierung“ (mit einem Löwenanteil des Bundes) und „Mischverwaltung“ (im Neben- und Miteinander von zwischen Bundes- und Landesverwaltung) gekennzeichnet waren und die die Bund-Länder-Beziehungen in eine zentralisierende Richtung verschoben.

Die im Verlauf der 1950er und 1960er Jahre hervortretenden unitarisierenden und zentralisierenden Entwicklungslinien wurden als die Herausbildung eines „unitarischen Bundesstaates“ (Hesse 1962) oder gar eines „verkappten Einheitsstaats“ (Abromeit 1992) beschrieben.

3. Entwicklungslinien und -phasen des Bildungssektors im föderalen System

⁵ Art 72 Abs. 2 GG (a.F.): „...hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Durch eine Verfassungsänderung des Art. 72 Abs. 2 GG (n.F.) wurde 1994 die Formel in „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ verändert (und abgeschwächt).

Reformaufbruch der 1960er Jahre im Bildungssektor

In den mittleren 1960er Jahren wurde der Bildungssektor, bislang das ausschließliche Reservat der Länder und ihrer Kulturhoheit, von einer gesamtstaatlichen und gesamtgesellschaftlichen Reformdiskussion ergriffen. Diese wurde zunächst vor allem vom publizistischen Alarmruf einer „Bildungskatastrophe“ (Picht 1964) angestoßen, der die Rückständigkeit des deutschen Bildungswesens ins öffentliche Bewusstsein rückte. Danach 1965 erregte ein Plädoyer „Bildung ist Bürgerrecht“ (Dahrendorf 1965) publizistisches Aufsehen und schloss sich 1968 das publizistische Menetekel einer „Amerikanischen Herausforderung“ (Servan-Schreiber 1968) an, das einen eklatanten Technologie- und Forschungsvorsprung der USA vor Europa beschwor. Zudem wurde nach 1967/68 der Hochschul- und mit ihm der gesamte Bildungssektor von der der „Studentenrevolte“ erschüttert und herausgefordert.

Vor diesem Hintergrund wurden bildungspolitische Reforminitiativen und –maßnahmen ergriffen, die den Bildungssektor aus der alleinigen Zuständigkeit („Trennmodell“) der Länder lösten und ihn und ihn – mit vordringendem Einflusses des Bundes - der föderalen Logik des „Verbundmodells“ und des „kooperativen Föderalismus“ öffnete.

1965 gründeten der Bund und die Länder den *Deutsche Bildungsrat*, dessen 18 Mitglieder sich aus 14 Vertretern der Länder und vier des Bundes zusammensetzten und der das erste gemeinsame Gremium bildungspolitischer Kooperation war. Die in den 1960er Jahren vordringende „Planungsdiskussion“ widerspiegelnd, hatte der *Bildungsrat* die Aufgabe, Bedarfs- und Entwicklungspläne für das deutsche Bildungswesen zu entwerfen, Strukturvorschläge zu machen, den Finanzrahmen zu berechnen und Empfehlungen für langfristige Planungen auszusprechen. Parallel zu diesem Anstoß und Auftakt einer Bund-Länder-Kooperation im Bildungssektor intensivierte die bereits 1948 gegründete *Kultusministerkonferenz* (KMK) als Drehscheibe der bildungspolitischen Selbstkoordination der Länder ihre Aktivitäten.

Zum einen rückten vor allem die Hochschulen in den Mittelpunkt von Reformaktivitäten. Der Ruf nach einer Steigerung der Ausbildungskapazität der Hochschulen löste in den meisten Ländern die Gründung und den Bau neuer Hochschulen aus, an deren Finanzierung sich der Bund massiv beteiligte. Zum andern rückte die Reform des Schulwesens, zunächst vor allem die Frage der Einführung von Gesamtschulen, vorrangig auf die Politikagenda der Länder.

Da diese Reformanstöße hauptsächlich in den 1970er Jahren ins Werk gesetzt wurden, sollen sie in einem späteren Abschnitt dieses „historisch“ gegliederten Aufsatzes näher beleuchtet werden.

Verfassungsreform von 1969

Die Verfassungsreform von 1969, die als einschneidendste Verfassungsänderung seit 1949 unter der aus CDU/CSU und SPD gebildeten Großen Koalition beschlossen wurde, drehte sich zum einen um eine fundamentale Neuverteilung der der Steuereinnahmen zwischen dem Bund und den Ländern, vor allem durch die Einführung eines „Steuerverbunds“ zwischen Bund und Länder (sowie-eher randständig der Kommunen) (vgl. etwa Sturm 2015, 90 ff.). Zum andern zielte sie wesentlich darauf, die seit 1949 gleichsam wildwüchsig entstandenen institutionellen Mechanismen der finanziellen („Dotationsregime“, „Mischfinanzierung“) und administrativen Mitwirkung („Mischverwaltung“) des Bundes an der Erfüllung von Landesaufgaben verfassungsrechtlich zu ordnen. In dieser Absicht wurde einerseits der sog. Konnexitätsgrundsatz als verfassungsrechtliche Regel statuiert (Art. 104a GG), dass der Bund und die Länder für ihre jeweiligen Aufgaben gesondert die Ausgaben tragen⁶. Andererseits wurden – als Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip - sog. Gemeinschaftsaufgaben (Art 91a und b GG a.F.) eingeführt, in denen der Bund in bestimmten Handlungsfeldern der Länder (z.B. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) Mitfinanzierungs- und Mitverwaltungsrechte erhielt. Ferner wurde verfassungsrechtlich anerkannt (Art. 104a, Abs. 2-4 GG a.F.), dass der Bund unter verfassungsrechtlich definierten Voraussetzungen den Ländern Finanzhilfen gewähren kann. Alles in allem wurden in der Verfassungsreform von 1969 die im Verlauf der Nachkriegsentwicklung erzielten (zentralisierenden) „Landgewinne“ des Bundes im föderalen System verfassungsrechtlich anerkannt und zugleich eingegrenzt.

Der wachsende finanzielle und operative Einfluss, den der Bund während der 1960er Jahre verfassungspolitisch und verwaltungspraktisch auch auf die Bildungspolitik der Länder (und damit auf ihre Kulturhoheit als Kern ihrer „Eigenstaatlichkeit“) gewonnen hatte, wurde in der Verfassungsreform von 1969 in mehreren Schlüsselbestimmungen verfassungsrechtlich anerkannt und festgeschrieben.

⁶Art. 104a GG:“ Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt“.

- Zum einen wurde eine Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung“ (Art. 91b GG a.F.) eingeführt. Bildungsplanung umfasste sämtliche Einrichtungen und Stufen des Bildungswesens, von der vorschulischen Erziehung über das Schulwesen, das Hochschulwesen bis zur Fort- Weiter und Erwachsenenbildung (vgl. Wissenschaftliche Dienste 2009). Damit bestand erstmals verfassungsrechtlich verankert ein vom Bund und von den Ländern gemeinsam getragenes Planungsgremium für den gesamten Bildungsbereich. Durch Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern vom 25.6.1970 wurde die *Bund-Länder-Kommission (BLK) für Bildungsplanung*⁷ eingerichtet, deren maßgeblichem Beratungs- und Beschlussgremium acht Vertreter der Bundesregierung sowie je ein Vertreter der Landesregierungen angehörten.
- Zum andern wurde die Gemeinschaftsaufgabe “Neubau und Ausbau von Hochschulen“ als verfassungsrechtlicher Rahmen für die gemeinsamen Planungen und Investitionen im Hochschulbereich. Damit erhielt die finanzielle Beteiligung des Bundes an den massiven Investitionen im Hochschulneubau der Länder ihre verfassungsrechtlicher Absicherung.
- Ferner wurde die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 GG) um die Materie „allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens“ erweitert, wodurch der Bund gesetzgeberischen Einfluss auf das von den einzelnen Ländern bislang jeweils allein bestimmte Hochschulrecht erhielt.

Insgesamt bestätigte die Verfassungsreform von 1969 die (zentralisierenden) Impulse, die das den Bildungssektor ursprünglich kennzeichnende, in der Kulturhoheit der Länder wurzelnde Trennmodell in Richtung des dem föderale System insgesamt eigentümlichen Verbundmodells und des kooperativen Föderalismus verschoben (Hepp 2006, 243).

Den bildungspolitischen Bedeutungs- und Rollengewinn des Bundes bestätigend, folgte 1970 die (erstmalige) Einrichtung eines Bundesbildungsministeriums auf dem Fuß. Dieses legte 1970 sogleich einen *Bildungsbericht* vor, der in engem Zusammenhang mit dem fast gleichzeitig veröffentlichten *Strukturplan für das Bildungswesen* des *Deutschen Bildungsrats* stand und den Anspruch auf eine gesamtstaatliche Planung und Steuerung im Bildungssektor unterstrich.

⁷ Ab 1975 erweitert um „und Forschungsförderung“

Bildungspolitische Reformen in den 1970er Jahre

Die bildungspolitische Reformwelle war in eine Politikphase eingebettet, in der seit den mittleren 1960er bis in die mittleren 1970er Jahre, zeitweise geradezu „planungseuphorisch“, auf gesamtstaatliche und -wirtschaftliche Planung gesetzt wurde, der die 1969 formierten sozial-liberalen Koalition unter *Willy Brandt* die reformpolitische Formel einer „Politik der inneren Reformen“ gab und die in der politikwissenschaftlichen Diskussion als auf Planung und Steuerung zielende „aktive Politik“ (Mayntz & Scharpf 1973) apostrophiert wurde.

Schulsektor

Im Schulsektor war der Reformaufbruch der späten 1960er und der 1970er Jahre in erster Linie auf eine Reorganisation des traditionellen Systems insbesondere durch die Einrichtung von Ganztags- und von Gesamtschulen gerichtet.

Am 23.2.1968 verabschiedete die *Bildungskommission* des (Bund-Länder) *Bildungsrats* Empfehlungen zur „Einrichtung von Schulversuchen mit Ganztagschulen“. Die *KMK* reagierte am 3.7.1969 auf diese Empfehlungen mit dem Beschluss „ein Experimentalprogramm für Schulversuche mit Ganztagschulen“ durchzuführen“, und mit der Vereinbarung, dass „bei jedem einzelnen Versuch... das zuständige Kultusministerium eine wissenschaftliche Untersuchung durchführen“ lasse. Damit hielten, von der Entwicklung in den USA angeregt, in Deutschland Ansätze einer „experimentellen Politik“ insbesondere im Felde der Schulpolitik der Länder Einzug (vgl. Hellstern & Wollmann 1983, 22 ff.).

Anknüpfend an eine vom *Deutschen Bildungsrat* 1969 erhobene Forderung, Schulversuche mit Gesamtschulen durchzuführen, um auf um die anstehenden gesellschaftspolitischen Entscheidungen über die Strukturveränderungen der Schule auf wissenschaftlich begleitete und kontrollierte Versuche stützen zu können, unterzeichneten die Bundesregierung und die Landesregierungen am 7.5.1971 Rahmenvereinbarung zur „koordinierten Vorbereitung, Durchführung und wissenschaftlichen Begleitung von Modellvorhaben“. Die *KMK* sah 1972 vor, nach zehn Versuchsjahren zu entscheiden, ob die Gesamtschule das bessere Konzept sei: Im positiven Fall sollte sie als alleinige Schulform eingeführt werden. War dieses vom Bildungsrat 1969 angestoßene „experimentelle“ Vorgehen zunächst parteiübergreifend unterstützt worden, so kam es in der Folgezeit zu einem „Schulkampf“ (über Für und Wider die Gesamtschule) zwischen SPD- und CDU-geführten Ländern. Als 1982 der Schulversuch

Gesamtschule endete und deren Evaluierungen vorlagen, blieben die Bewertungen und Schlussfolgerungen strittig. Je nach parteipolitischer Ausrichtung der Regierung der einzelnen Bundesländer wurden diese Versuche als erfolgreich angesehen oder für gescheitert erklärt (vgl. Fend 1982, Hellstern & Wollmann 1983). In der Folgezeit wurden zwar in einigen Bundesländern Gesamtschulen vor allem in Bundesländern mit langjähriger sozialdemokratischer Vorherrschaft eingerichtet, jedoch auch in diesen in einem „Zwei-Wege-Modell“ unter Beibehaltung des traditionellen (in Grund-, Haupt-/Realschulen und Gymnasien) „gegliederten“ Schulsystems (vgl. Nikolai 2020, Helbig & Nikolai 2015). und teils in einem beide Ansätze nebeneinander anwendenden „Zwei Wege Modell“.

Zwar blieb die mit der 1969 eingeführten Gemeinschaftsaufgabe intendierte Bildungsplanung auf der gesamtstaatlichen Ebene in dem Maße stecken, wie die „Planungseuphorie“ und der Reformimpetus erschlafften. Jedoch diente die Gemeinschaftsaufgabe in den 1970er Jahren dem Bund immerhin als Aufhänger für punktuelle Interventionen auch im Schulwesen in Form finanzieller Beteiligung an Modellversuchen z.B. zu Verbesserung des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts (SINUS) oder zur Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund (FörMig) (vgl. die Übersicht bei Lange 2007, 153).

Hochschulsektor

Die für die deutsche Universitätslandschaft folgenreichste Entwicklung war der massive Neu- und Ausbau von Universitäten und anderen Hochschulen, der seit den mittleren 1960er Jahren im „para-konstitutionellen“ misch-finanzierten Dotationsregime einleitet worden war und nunmehr im verfassungsrechtlich gesicherten Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe vorangetrieben wurde. Bis Ende der 1970er Jahre ist in den Bundesländern die bisherige Gesamtzahl von 29 „alten“ Universitäten um 24 neue erweitert worden. Hierbei weist das Land Nordrhein-Westfalen einen besonders dramatischen Anstieg neuer Universitäten auf. War das Land Nordrhein-Westfalen bis in die frühen 1960er Jahren mit insgesamt vier Universitäten ein im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl von 16 Millionen ein ausgeprägt „universitätsarmes“ Land, so ist es mit zehn neuen Universitäten (deren erste 1965 als Ruhruniversität Bochum gegründet wurde) zum Land mit der höchsten Hochschulichte aufgerückt.

Internationale und transnationale bildungspolitische Einflüsse

Seit den späten 1990er Jahren haben mehrere internationale und transnationale Entwicklungen auf die bildungspolitische Diskussion und Praxis in Deutschland zunehmend eingewirkt.

PISA-Studie

Zum einen ist die Veröffentlichung der unter der Ägide der *OECD* durchgeführte *PISA*⁸-Studie im Jahr 2001 zu nennen, deren Ergebnisse beträchtliche Mängel des deutschen Bildungssystems, zumal im internationalen Vergleich, offenlegten und eine bildungspolitische Reformdiskussion mit einer politischen und medialen Wucht auslösten, die an den Alarmruf der „Bildungskatastrophe“ der 1960er Jahre erinnert (vgl. Hepp 2006, 151, Scheller 2010, 225). Nachdem es um die „experimentellen“ Schulversuche und diversen Modellvorhaben der 1970er Jahre still geworden war, rückten vergleichende Schultests in der Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der *PISA*-Studie und ihres methodischen Ansatzes nunmehr in den Gesichtskreis und Mittelpunkt der bildungspolitischen Diskussion in Deutschland. Die *KMK* legte 2002 ein Aktionsprogramm und eine Einigung über die Einführung bundesweit gültiger Bildungsstandards und vergleichender Schulleistungstests vor (Hepp 2006, 251). 2003 wurde ein von allen Ländern getragenes *Institut für Qualitätsentwicklung* in Berlin gegründet.

Bologna-Prozess

Ferner gingen kräftige Impulse zur radikalen Umgestaltung der Studiengänge und –abschlüsse an den deutschen Hochschulen vom sog. *Bologna-Prozess* aus (vgl. Scheller 2010, 248). Im Mai 1998 unterzeichneten die Bildungsminister Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Deutschlands die sog. *Sorbonne-Erklärung* mit der wechselseitigen Verpflichtung „on the harmonisation of the architecture of the European higher education system“. Ein Jahr später folgte die *Bologna-Deklaration* zur Schaffung eines Europäischen Hochschulraums bis 2010. Diese Erklärung wurde von 29 europäischen Staaten außerhalb des EU-Vertragsrahmens unterzeichnet (vgl. Scheller 2010, 248). Auch wenn in der Bologna-Erklärung ausdrücklich die „Achtung der Vielfalt der Kulturen, der Sprachen der nationalen Bildungssysteme und die Autonomie der Universitäten“ betont wurde, hat sie thematische Ausgestaltung der Studiengänge, die Lehre und die Prüfungen tiefgreifend beeinflusst, indem sich eine wachsende Zahl von Universitäten veranlasst sahen, sich am internationalen Reformdiskurs zu orientieren und Bachelor- und Master-Studiengänge einzuführen. Mit der für die

⁸ PISA = Programme for International Student Assessment

Einführung neuer Studiengänge geforderten „Zertifizierung“ wurden - im Einklang mit den Maximen eines *New Public Management* – externe privatwirtschaftlich konkurrierende „Akkreditierungsagenturen“ beauftragt. Im Ergebnis „stellt das Akkreditierungsverfahren einen gänzlich neuen Mechanismus zur Steuerung von vormals originär und ausschließlich hoheitlichen Aufgaben dar“ (Scheller 2010, 249).

Beschlussfassung der Vereinten Nationen (UN)

Des Weiteren ist auf die von den Vereinten Nationen (UN) 2006 verabschiedete *Behindertenrechtskonvention* zu verweisen, die im deutschen Bildungssystem dadurch Geltung gewinnt, dass ihr – etwas verzögert – im März 2009 die Bundesrepublik und mit ihr die Bundesländer beigetreten sind und sie damit als innerstaatlich verbindlich anerkannt haben (vgl. Kerbel 2015, Brügelmann 2019). In dem maßgeblichen Art 24 der Konvention wird das Recht „Behinderter“ auf „inklusive“ Bildung, d. h. auf „ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen“ garantiert. Der Normalfall soll danach sein, dass Kinder „nicht auf Grund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden“ (Artikel 24 Abs.2 a). Das allgemeine Bildungssystem soll mithin jedem zugänglich sein. Ziel ist also der gemeinsame Schulbesuch von behinderten und nicht behinderten Kindern in einer Regelschule als „Normalfall“.

Angesichts dessen, dass in den Bundesländern neben dem Gros der „Regelschulen“ (sei das in Haupt-/Real und Gymnasium „gegliederte“ Schulsystem oder seien es die Gesamtschulen) herkömmlich davon getrennt und zusätzlich Sonder- und Förderschulen für (körperlich, geistig usw. „behinderte“) Schüler eingerichtet sind, stellt der deutsche Beitritt zur UN Konvent für die Schulpolitik der Bundesländer einen potentiell tiefen Einschnitt mit weitreichenden schulinfrastrukturellen, -personellen, -pädagogischen und nicht zuletzt finanziellen Folgen dar. Über die Frage, wie die „Inklusion“ „behinderter“ Schülerinnen und Schüler ins Werk setzen sei, wird in Politik, Wissenschaft und Praxis lebhaft gestritten. Hierbei werden auch parteipolitische Fronten deutlich. Während von Seiten der CDU und CSU eher für die Beibehaltung des überkommenen „gegliederten“ Schulsystems und hierbei auch der Sonder- und Förderschulen argumentiert wird, treten die SPD, Die Grünen und die Linkspartei eher für die „inklusive“ Regelschule ein. Inzwischen haben einige Länder (z.B. Bremen und Schleswig-Holstein) damit begonnen, Sonder- und Förderschulen aufzulösen und sie in die Regelschule zu integrieren (Kerber 2015, Nikolai 2020). In einer von der UN beauftragten international vergleichenden Evaluation der Umsetzung der UN-Konvention

wurde 2015 kritisch festgestellt, dass in Deutschland „noch immer überwiegend separate Förderschulen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen bestehen“.

Europäische Union

Schließlich wirkt seit den frühen 1990er Jahren die fortschreitende europäischer Integration auf die Bildungspolitik sowohl auf Bundes- wie Länderebene ein. In den EU-Gründungsvertrag von Maastricht vom 29.7.1992 wurde ein Kapitel über Bildung (Artikel 126) aufgenommen: „Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten ... erforderlichenfalls unterstützt“. Allerdings wurde einschränkend hinzugefügt: „unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen“. Für die „als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels“ in Aussicht genommenen „Fördermaßnahmen“ wurde desgleichen ein einschränkendes sog. Harmonisierungsverbot statuiert: „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“. Eine ähnliche Regelung findet sich für „Kultur“ (Art 128).

Das vom Europäischen Rat in Lissabon (23./24.3.2000) proklamierte Ziel, „die Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“ markierte eine neue Phase europäischer Bildungspolitik (vgl. Scheller 2010, 246). Der Europäische Rat von Barcelona (März 2002) verabschiedete ein detailliertes bildungspolitisches „Arbeitsprogramm Allgemeine und berufliche Bildung 2010“, das konkrete Zielsetzungen und eine Indikatorenliste zur Messung der Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele enthielt. Als Methodik der Umsetzung der bildungspolitischen Zielsetzungen wurde die für die gesamte Lissaboner Strategie etablierte „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) festgeschrieben (vgl. Becker & Primova 2009, 12). Diese soll den EU-Mitgliedsstaaten Orientierung für ihre Politikreformen geben und auch in nationalstaatlich sensiblen Bereichen, die den Kern der Souveränität eines jeden EU-Landes berühren, Reformprozesse anstoßen. Durch solche „weichen“ Strategien der „Überzeugung durch Information“ und indikativer Steuerung, die unterhalb der Schwelle verbindlicher Gesetzgebung sind und bleiben, sollen inter- und transnationale Lernprozesse stimuliert werden (Vgl. Bauer & Knöll 2003).

Neufassung des 23 GG („Europa-Artikel) von 1992

Angesichts der sich abzeichnenden (durch den Maastrichter Vertrag vom 1.1. 1993 dann vollzogenen) Gründung der EU wurde eine Neufassung des Art. 23 n.F. beschlossen, die, am 25.12.1992 in Kraft tretend, den bisherigen infolge der Deutschen Einigung obsolet gewordenen Art. 23 GG a.F. ersetzte und vielfach programmatisch als „Europa-Artikel“ figurierte. Er zielte darauf, den Befürchtungen der Länder vor Bedeutungsverlust durch die fortschreitende Europäische Integration Rechnung zu tragen. In einer gemeinsamen Stellungnahme brachten die Fraktionsvorsitzenden der Landtage ihre Besorgnis pointiert zum Ausdruck, „durch die Europäisierung werde der Föderalismus in seinem Kern bedroht“ und die Länder „zu bloßen Agenturen der Umsetzung europäischer Gesetze, Verordnungen und Richtlinien“ herabgestuft (vgl. Drexler et al. 2004⁹, vgl. auch Sturm 2015, 102). Die Mitwirkungsrechte der Länder an europarelevanten Entscheidungen wurden verfassungsrechtlich dem Bundesrat und damit – als weiteres Beispiel des „Exekutivföderalismus“- faktisch den Landesregierungen – und nicht den Landesparlamenten zugewiesen. Am stärksten ist das Mitwirkungsrecht des Bundesrates, also der Landesregierungen, für den Fall ausgeprägt, dass durch Bundesgesetz „Hoheitsrechte“, zu denen auch jene der Länder, insbesondere Komponenten ihrer „Kulturhoheit“ zu rechnen sind, auf die EU übertragen werden. Hierfür ist die „Zustimmung“ des Bundesrats erforderlich, besitzt dieser mithin ein Vetorecht. Deutlich schwächere Mitwirkungsrechte des Bundesrats sind für den Fall vorgesehen, dass anstehende EU-Entscheidungen „Länderzuständigkeiten berühren“. Hierfür schreibt Art. 23 GG n.F. vor, der Bundesrat sei „an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen“.

Die innerstaatliche Handhabung des in Art. 23 GG nur karg bezeichneten „Beteiligungsrechts“ des Bundesrats wurde in dem „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG) vom 12.2.1993 konkretisiert: Für den Fall, dass „bei einem Vorhaben im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat“, was insbesondere für die unter die „Kulturhoheit“ fallenden

⁹ Es handelte sich um ein Positionspapier, das die Fraktionsvorsitzenden in die Beratungen der Föderalismuskommission (im Zusammenhang mit der Föderalismusreform I) einbrachten, vgl. Drexler et al. 2004

bildungspolitischen Zuständigkeiten zutrifft, „ist insoweit bei Festlegung der Verhandlungsposition durch die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen... Stimmt die Auffassung der Bundesregierung nicht mit der Stellungnahme des Bundesrates überein, ist ein Einvernehmen anzustreben... Kommt ein Einvernehmen nicht zustande und bestätigt der Bundesrat daraufhin seine Auffassung mit einem mit zwei Dritteln seiner Stimmen gefassten Beschluss, so ist die Auffassung des Bundesrates maßgebend“. Damit wird dem Bundesrat – auch und gerade in Fragen der Bildungspolitik – eine mit Zwei-Drittel-Mehrheit auszuübende Bestimmungsmacht eingeräumt, an die Bundesregierung bzw –minister in ihren Verhandlungen in den EU-Gremien gebunden sind.

Die innerstaatlich (in Grundgesetz und Ausführungsgesetz) geregelte Mitwirkung des Bundesrats in Fragen der „schulischen Bildung“ und „Kultur“ gibt dem Bundesrat zudem die bemerkenswerte Möglichkeit, sich direkt an die Organe der EU (Rat, Parlament) zu wenden, falls er sich in diesen Feldern prozedural übergangen sieht¹⁰.

Für den Fall, dass anstehende EU-Entscheidungen die Materien von „schulischer Bildung (sic!), der Kultur und des Rundfunks“ betreffen, sieht Art. 23 Abs. 5 GG (in der 2006 modifizierten Fassung) überdies die im EU-Kontext einzigartige Regelung vor, dass ein vom Bundesrat zu bestimmender Landes(!)vertreter an den einschlägigen EU-Sitzungen als stimmberechtigtes Mitglied mitwirkt (zu den Kontroversen um diese Regelung vgl. Sturm 2010, 201 ff., Lange 2007, 143 mit weit. Nachweisen).

Abschließend sei dann erinnert, dass die in Art 23 GG n.F. dem Bundesrat eingeräumten Mitwirkungsrechte praktisch von den Landesregierungen ausgeübt werden und – als ein weiteres Beispiel für dem deutschen Föderalismus eigentümlichen „Exekutivföderalismus“ - die Landesparlamente ausgrenzen.

¹⁰ Bundesrat Drucksache 193/18 (Beschluss) vom 6.7.2018 Beschluss zu: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine neue europäische Agenda für Kultur COM(2018):. Der Bundesrat stellt fest, dass die Vorschläge der Kommission schwerpunktmäßig in den Kernbereich der Kulturhoheit der Länder fallen. Dies folgt nicht zuletzt auch aus den Artikeln 30 und 70 Absatz 1 des Grundgesetzes, weil diejenigen Bereiche, in denen der Bund eine Gesetzgebungskompetenz für den Kulturbereich hat (Artikel 73 Absatz 1 Nummer 5a und Nummer 9 des Grundgesetzes), hier nicht betroffen sind. Gemäß § 5 Absatz 2 Satz 1 EUZBLG ist damit die Stellungnahme des Bundesrates bei der Festlegung der Verhandlungsposition durch die Bundesregierung maßgeblich zu berücksichtigen. Überdies ist nach Artikel 23 Absatz 6 Satz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 6 Absatz 2 EUZBLG die Verhandlungsführung auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder zu übertragen.

Förderinitiativen und Rückzug des Bundes aus dem Bildungssektor.

Wie erwähnt, löste die 2001 bekannt gewordene PISA Studie, die auf im internationalen Vergleich alarmierende Defizite im deutschen Bildungswesen hinwies, eine neue bildungspolitische Diskussions- und Reformwelle aus.

Vor diesem Hintergrund strebte die 2002 wiedergewählte „rot-grüne“ Bundesregierung unter Kanzler *Gerhard Schröder* eine stärkere Rolle des Bundes in der Bildungspolitik an. Er stellte die Länderhoheit ausdrücklich in Frage, äußerte scharfe Kritik an der KMK und forderte einen nationalen Lehrplan für Kernbereiche und regelmäßige bundesweite Bildungsberichte (vgl. Schröder 2002)¹¹.

Zunächst verfolgte die „rot-grüne“ Bundesregierung (gegen den Widerstand der CDU/CSU-Opposition im Bundestag) den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen an. Am 12.5. 2003 unterzeichneten die Bundesregierung und die Länder eine Verwaltungsvereinbarung zu einem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“, das eine Bundesförderung bis zum Jahr 2009 über insgesamt 4 Mrd. Euro für den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen zur Verfügung stellte – also eine massive Investition in die kommunale Bildungsinfrastruktur. Das *Bundesbildungsministerium (BMBF)* förderte zugleich – in Abstimmung mit den Ländern und unter Inanspruchnahme von Mitteln des Europäischen Sozialfonds - die länderübergreifende Begleitforschung zur Ganztagschul-Entwicklung.

Zum andern wurde in der Spätphase der rot-grünen Koalition 2004 im Rahmen der *BLK* zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen eine „Exzellenzinitiative“ ausgehandelt (vgl. Hepp 2006, 259), die darauf gerichtet war, „den Wissenschaftsstandort Deutschland nachhaltig [zu] stärken, seine internationale Wettbewerbsfähigkeit [zu] verbessern und Spitzenforschung an deutschen Hochschulen sichtbar [zu] machen“ (Vgl. BMBF 2017, für einen Überblick vgl. Leibfried 2010, Sondermann et al. 2008). Mit der Exzellenzinitiative reagierte die Bundesregierung auf das vom Europäischen Rat in Lissabon am 23./24.3.2000 proklamierte Ziel, „die Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“. Am 18.7.2005 wurde - im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Art. 91b Abs. 2 a.F. (vgl. Hepp 2006, 259, Münch 2011, 178) – eine Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Ländern abgeschlossen.

¹¹ Gerhard Schröder: „Die Kultusministerkonferenz hat sich ihr Zeugnis abgeholt: Ihre Gesamtleistung ist schlecht, Versetzung ausgeschlossen. Was als 'föderaler Wettbewerb' gepriesen wird, erweist sich als Länderegoismus auf dem Rücken der Schüler“ (Schröder 2002).

Obgleich beide Förderinitiativen des Bundes, in Sonderheit die Förderung der Ganztagschulen als Investition in die kommunale Bildungsinfrastruktur, unverkennbar in Zuständigkeiten der Länder im Schulsektor eingriffen, fanden sie die Zustimmung der an der Zuweisung der umfangreichen Bundesmittel interessierten Länder.

Föderalismusreform I von 2006

Beide Förderprogramme wurden inauguriert während der Beratungen der vom Bundestag und Bundesrat im Oktober 2003 eingesetzten Kommission „zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (vgl. Sturm 2010, 203 ff., Kropp 2010 209 ff., Scharpf 2009, Richter 2005). Die bereits weit fortgeschrittenen Beratungen scheiterten schließlich daran, dass es just in Fragen der Bildungspolitik, insbesondere der Hochschulpolitik, eine Einigung zwischen der Bundesregierung, die an ihrer diesbezüglichen bildungspolitischen Zuständigkeit festhalten wollte, und den Ländern scheiterte, die auf einer Wiederherstellung der vollen Länderzuständigkeiten beharrten.

Während der Verhandlungen wurde die Position der Länder durch das „Juniorprofessur-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 27.7.2004 gestärkt, das die Voraussetzungen, unter denen der Bund von seiner Rahmengesetzgebungskompetenz (Art 75 GG a.F.) Gebrauch machen darf, in abrupter Abkehr von seiner früheren Rechtsprechung verschärfte und damit einer weiteren Vereinheitlichung des Hochschulrechts den verfassungsrechtlichen Boden entzog (vgl. Lange 2006, 147, Lhotta 2010, 14).

Unter der aus CDU/CSU und SPD am 18.11.2005 gebildeten („schwarz-roten“) Großen Koalition (unter Kanzlerin *Merkel*) wurden die Verhandlungen über die Verfassungsreform wieder aufgenommen und nunmehr zügig abgeschlossen. Die Föderalismusreform I trat am 1.9.2006 in Kraft.

Während der Bund sein Interesse durchsetzte, den Umfang der die („Veto-trächtige“) Zustimmung des Bundesrats erfordernden Gesetzesvorhaben einzuschränken und damit die Bundesgesetzgebung zu erleichtern, erreichten die Länder ihr Ziel, ihre Zuständigkeiten und ihre Autonomie dadurch (wieder) zu stärken, dass eine Reihe der 1969 eingeführten „Misch“- und „Verflechtungs“-Regelungen (Gemeinschaftsaufgaben, Rahmengesetzgebung) abgeschafft und „entflochten“ wurden (für Einzelheiten vgl. Scharpf 2009).

Dies gilt insbesondere für die bildungspolitischen Zuständigkeiten, an deren Neuregelung die Verfassungsreform in ihrem ersten Anlauf am Ende der vorhergehenden Legislaturperiode

gescheitert war und hinsichtlich derer die Länder ihre Absicht, die vom Bund 1969 erzielten bildungspolitischen „Landgewinne“ rückgängig zu machen, nunmehr weitgehend durchsetzten (vgl. Wieland/ Dohmen 2011, 22). Damit näherte sich die Struktur des Bildungssektors wieder dem ursprünglichen „Trennmodell“ (Kropp 2011, 26).

- Zusammen mit der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 GG a.F.) wurde deren Regelungskomponente für „allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens“ aufgehoben, womit die Länder ihre 1969 verlorene uneingeschränkte gesetzgeberische Autonomie im Hochschulrecht (weitgehend)¹² wiedergewannen.
- Dadurch, dass die Länder infolge des Wegfalls der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG a.F.) auch die uneingeschränkte gesetzgeberische Zuständigkeit für „die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen“ wiedererlangten, kann jedes Land eigenständig ebenfalls über personenrechtlichen Regelungen (Einstufung, Besoldung usw.) des Lehrpersonals an Schulen und Hochschulen entscheiden.
- Gemäß der Neufassung von Art. 104b GG n.F. kann der Bund den Ländern Finanzhilfen „für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren“ – mit der wichtigen Einschränkung: „soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“. Da sich eine Zuständigkeit des Bundes für Bildung bekanntermaßen im Grundgesetz nicht findet, wurde aus dieser Klausel gefolgert, dass es dem Bund künftig untersagt sei, sich insbesondere im Schulsektor finanziell zu engagieren; hierfür wurde in der der politischen und medialen Diskussion die griffige Formel eines „Kooperationsverbots“ gebräuchlich (vgl. Seckelmann 2012).
- Damit wurde zwar der 2003 unter der vorausgehenden „rot-grünen“ Bundesregierung inaugurierten (bis 2009 laufenden) Ganztagschul-Förderung (ex nunc) der verfassungsrechtliche Boden entzogen (vgl. Münch 2011, 175). Jedoch blieb den Ländern gemäß dem gleichzeitig eingeführten Art. 125c Abs. 2 GG n.F. die Bundesförderung für die ursprünglich vorgesehene Laufzeit bis 2009 erhalten..
- Ferner wurde die Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ abgeschafft. An ihre Stelle trat die Neufassung des Art 91b, Abs.1, Satz 1 GG n.F., wonach „Bund und Länder ... auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der

¹² Ausgenommen die Regelung der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse)

Förderung von Wissenschaft und Forschung außerhalb (sic!) von Hochschulen zusammenwirken“ können. Darin wurde die Forschungsförderung des Bundes zwar für Forschung „an (sic!) Hochschulen“ ausgeschlossen, jedoch zugleich hinzugefügt (Art. 91b, Abs. 1 Satz 2 GG n.F.), dass die Bundesförderung für „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an (sic!) Hochschulen“ „mit Zustimmung aller (sic!) Länder“ zulässig sei. Die Neuregelung ist darin ein typisches Beispiel für föderale Kompromissuche und -lösung, dass einerseits am „Kooperationsverbot“ grundsätzlich festgehalten wird und es andererseits (mit Zustimmung aller Länder) außer Kraft gesetzt werden kann.

- Schließlich wurde mit der Neufassung von Art. 91b Abs. 2 GG n.F. eine neue Gemeinschaftsaufgabe geschaffen, in der der Bund und die Länder „auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken“. Damit wird erstmals verfassungskräftig die Bedeutung anerkannt, die „internationale Vergleiche“ für das deutsche Bildungswesen haben (vgl. Scheller 2010, 243). In dem Verweis auf eine gemeinsame Veranlassung und Nutzung „diesbezüglicher Berichte und Empfehlungen“ klingt der Einsatz der „weichen“ Einfluss- und Steuerungsmittel an, die, wie weiter vorn erwähnt, als „Offene Methode der Koordination“ (OMK) (*benchmarking, monitoring, best practice* usw.) von der EU und im Rahmen des „Bologna-Prozesses“ eingeführt worden sind (vgl. Scheller 2010, 244, Scharpf 2009, 105, Lange 2007, 154).
- Für die Ausführung der in Art. 91b Abs. 2 GG n.F. vorgesehenen neuen Gemeinschaftsaufgabe beschlossen die Bundesregierung und die Landesregierungen am 14.6.2007 die Einrichtung einer *Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz* (GWK), die die Nachfolge der bisherigen (und aufgelösten) *BLK* angetreten hat. Die *GWK* zielt darauf, durch die Gewinnung und Verbreitung relevanter nationaler und internationaler Daten auf die Entwicklung von Wissenschaft und Forschung einzuwirken¹³.

Als Ergebnis der Föderalismusreform I von 2006 lässt sich schlussfolgern, dass sich der Bund aus seiner legislativen, finanziellen und operativen Mitwirkung an der der Bildungspolitik

¹³ Von den regelmäßigen Publikationen der GWK seien insbesondere die jährlichen Berichte zu „Hochschulpakt 2020“ und „Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring“ genannt, vgl. <https://www.gwk-bonn.de/dokumente/materialien-der-gwk/>

weitgehend zurückgezogen hat. Gemessen an der Emphase, mit der sich die rot-grüne Bundesregierung bis Ende 2005 bildungspolitisch engagierte und nachgerade eine bildungspolitische Leitrolle des Bundes beanspruchte, liegt es nahe, die unter der schwarz-roten Großen Koalition dann doch verabschiedete Verfassungsreform, alles in allem, als eine „Kapitulation des Bundes“ (Scharpf 2009, 105) im Feld der Bildungspolitik zu bezeichnen

Allerdings bleibt daran zu erinnern, dass der verfassungsrechtlich signalisierte „Rückzug“ des Bundes aus der Bildungspolitik gleichzeitig von der Fortsetzung umfangreicher bildungspolitischer Bundesförderprogramme (Ganztagschul-Förderung, „Exzellenz-Initiative“) begleitet wurde, die diesen „Rückzug“ teilweise dementierten.

Föderalismusreform II

Im Mittelpunkt der 1.8.2009 in Kraft getretenen *Föderalismusreform II* (auf deren Einzelheiten an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll, vgl. Kropp 2010, 227 ff., Sturm 2010, 203ff.) standen die in Art. 107 Abs. 2 GG n.F. eingeführte sog. Schuldenbremse und die Verpflichtung der Länder, sich in ihrem Haushaltsgebaren von gesamtstaatlichen und europäischen Vorgaben und Erfordernissen leiten zu lassen. Zwar hält Artikel 109 Abs. 2 GG (‚Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig‘) am traditionellen Grundsatz der je eigenen ‚Budgethoheit‘ fest, jedoch werden Bund und Länder verpflichtet, ihre Haushalte ‚grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen‘ (Art. 109 Abs. 2 GG n.F.). Damit ist den Ländern verfassungsrechtlich der Weg versperrt, sich autonome Handlungsspielräume durch Kreditaufnahme zu eröffnen.

Auch wenn bildungspolitische Fragen naturgemäß nicht unmittelbar im Blickfeld der Föderalismusreform II standen, hat diese mittelbar dadurch beträchtliche Auswirkungen auf den bildungspolitischen Handlungsspielraum der Länder, dass ihnen, zumal den „finanzschwachen“ Länder, nunmehr die Möglichkeit verschlossen ist, sich die für zusätzliche Investitionen und sonstige Ausgaben im Bildungssektor erforderlichen Mittel über die Neuaufnahme von Krediten zu beschaffen. Wie die weitere (im folgenden Text zu beleuchtende) Entwicklung zeigte, erwachsen hieraus zunehmende finanzielle Engpässe der (wiederum vor allem der „finanzschwachen“) Länder (und Kommunen) und ihre Abhängigkeit von Finanzhilfen des Bundes (vgl. Sturm 2015, 317, Scharpf 2009,127).

Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von 2017

Das am 30.7.2017 in Kraft getretene Paket von Verfassungsänderungen, das ob ihres umfassenden Zugriffs als eine „stille Föderalismusreform III“ (Hellermann 2018, Scheller 2019b, 207) bezeichnet worden ist.

Im Mittelpunkt stand die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die durch das bevorstehende Auslaufen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes am 31.12.2019 nötig wurde. Die über die Reform geführten heftigen Auseinandersetzungen offenbarten Konfliktlinien nicht nur zwischen dem Bund und den Ländern sondern auch und gerade zwischen den („reichen“ und „armen“) Ländern. In den Auseinandersetzungen über die Neufassung des Länderfinanzausgleichs drängten vor allem die „reichen“ Länder, die in den Ausgleich einzahlten¹⁴, darauf, ihn abzuschaffen und durch eine andere sie entlastende Regelung zu ersetzen. Nach langwierigen Verhandlungen, erklärte sich der Bund bereit, die durch die Abschaffung des bisherigen Länderfinanzausgleichs entstehende Finanzlücke aus Bundesmitteln durch entsprechende Bundeszuweisungen an bedürftige Länder zu übernehmen. Die einem Akt der Selbstentmachtung gleichkommende Aufkündigung der traditionellen Solidarität der Länder und die Bereitschaft des Bundes, mit individuellen Finanzzuweisungen an einzelne Länder in die Lücke zu springen, lassen einen merklichen Schritt „auf dem Weg in den Zentralismus“ (von Altenbockum 2016) oder, um Immanuel Kant zu paraphrasieren, in „selbstverschuldete föderale Unmündigkeit“ erkennen.

Zu dem im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich geschnürten Themenbündel gehörte das in der deutschen Öffentlichkeit mit wachsender Schärfe und Dringlichkeit diskutierte Problem, dass sich die Schulen vielerorts in einem desolaten baulichen Zustand befinden und ihre Sanierung umfangreiche Investition erheischen. Der föderale Konfliktstoff lag darin, dass zum einen der Bau und die Sanierung der Schulen in die ausschließliche Zuständigkeit („Kulturhoheit“) der Länder und innerhalb ihrer in die Verantwortung der Kommunen als „Schulträger“ fallen. Zum andern waren insbesondere die finanzschwachen Länder, zumal unter den aus der Föderalismusreform II folgenden budgetären Restriktionen („Schuldenbremse“), kaum in der Lage, diese Kosten zu schultern. Indessen schloss das aus der Verfassungsreform von 2006 gefolgerte „Kooperationsverbot“ eine finanzielle

¹⁴ Im Jahr 2015 zahlten nur vier Länder in den horizontalen Finanzausgleich ein (Bayern 5.5 Mrd., Baden-Württemberg 2.3 Mrd., Hessen 1.7 Mrd. und Hamburg 112 Mio. Größtes Empfängerland war Berlin mit 3.6 Mrd.. Die ostdeutschen Länder erhielten 2015 zusammen 3.2 Mrd., darunter Sachsen 1 Mrd.

Intervention des Bundes just im Schulsektor eigentlich aus. In den Verhandlungen zwischen dem Bund und Ländern über die Finanzierung der übereinstimmend als dringend erkannten Sanierung der Schulen drängten die Länder auf eine Erhöhung ihres Anteils an der Umsatzsteuer, während der Bund auf der Gewährung von Finanzhilfen bestand. Im Ergebnis wurde eine Neufassung des Art. 104b GG n.F. verabschiedet, wonach der Bund „den Ländern Finanzhilfen für... Investitionen der finanzschwachen Gemeinden im Bereich der kommunalen Infrastruktur (gewähren kann)“. Das föderale Konfliktpotential, das die finanzielle Intervention des Bundes in den Schulsektor als Domäne der Länder (und Kommunen) barg, brach zwei Jahre wenig später, wie im folgenden ausführlich erörtert wird, in der Auseinandersetzung um den sog. Digitalpakt in ganzer Schärfe aus.

„Digitalpakt“ von 2019

Seit den frühen 2010er Jahren wurde die Frage der stürmisch voranschreitenden Digitalisierung aller Lebensbereiche in der politischen und parlamentarischen Öffentlichkeit mit wachsender Dringlichkeit diskutiert (vgl. Kersting & Graubner 2020, in diesem Band). Am 4.3. 2010 setzte der Bundestag eine *Enquête-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“* ein, die im April 2013 ihre Schlussbericht vorlegte¹⁵. Im Februar 2014 richtete der Bundestag einen ständigen *Ausschuss Digitale Agenda* ein, im März 2018 wurde eine *Staatsministerin für Digitalisierung* im Bundeskanzleramt ernannt. Der 2008 gebildete *Nationale Normenkontrollrat* (NKR) thematisierte seit 2017 in seinen Jahresberichten regelmäßig die strukturellen Defiziten in der Digitalisierung der deutschen Verwaltung, die zuletzt in einem Ranking der EU-Kommission vom Platz 19 auf Platz 24 zurückgefallen war (vgl. Nationaler Kontrollrat 2019, Kersting & Graubner 2020).

Zugleich wurde die öffentliche Diskussion zunehmend von der alarmierten Wahrnehmung bestimmt, dass sich auch und gerade der Bildungssektor in Bezug auf die Digitalisierung in einem die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gefährdenden Rückstand befindet. Im Oktober 2016 veröffentlichte das *Bundesbildungsministerium* (BMBF) eine „Bildungsoffensive für die digitale Wissensgesellschaft“ (vgl. BMBF 2016), der die *KMK* zwei Monate später eine „Bildung in der digitalen Welt“ (vgl. KMK 2016) folgen ließ (vgl. Scheller 2019). Vor diesem Hintergrund vereinbarte die (erneut) aus CDU/CSU und SPD gebildete Große Koalition unter Kanzlerin Angela in ihrem Koalitionsvertrag vom 12.3.2017, eine Verfassungsänderung des Art.104c GG anzustreben, in der die Einschränkung der

¹⁵ vgl. BT-Drs. 17/12550

Finanzhilfe auf „finanzschwache“ Gemeinden zu streichen und diese mithin auf alle Gemeinden zu erstrecken sei. Damit sollte eine „Investitionsoffensive für Schulen“ zur umfassenden (insbesondere digitalen) Auf- und Ausrüstung der kommunalen Bildungsinfrastruktur, also in Sonderheit der Schulen eingeleitet werden.

Das in der politischen Diskussion „Digital-Offensive“ genannte Novellierungsvorhaben löste eine heftige politische und parlamentarische Kontroverse aus. Im Konflikt zwischen der Bundesregierung und der sie stützenden Bundestagsmehrheit einerseits und den Landesregierungen im Bundesrat andererseits wurde die Regierungsvorlage erst nach zweimaliger Anrufung des Vermittlungsausschusses und einigen Veränderungen vom Bundestag und Bundesrat mit den erforderlichen Mehrheiten angenommen.

Die am 28.3. 2019 in Kraft getretenen Novellierung des Art. 104c GG räumt dem Bund die Befugnis ein „den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur (zu) gewähren“. In der nachfolgend am 16.5.2019 zwischen dem Bund und den Bundesländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung¹⁶ wurden weitere Einzelheiten fixiert.

Da die Konfliktlinien und Kompromiss, die für die Auseinandersetzungen und Entscheidungen im föderalen System vielfach kennzeichnend sind, in den Diskussionen und schließlich getroffenen Regelungen des Digitalpakts geradezu exemplarisch zu beobachten sind, soll hierauf im Folgenden mit einigen Details eingegangen werden.

In der Frage, wie die *Digital-Offensive* zu finanzieren sei, brach der Konflikt erneut und verschärft auf, der zwischen dem Bund und den Ländern über die Finanzierung der Investitionen in „finanzschwachen Gemeinden“ ausgetragen worden war (und dem sich der Bund, wie erwähnt, mit der Einführung der Finanzhilfen nach Art. 104b GG n.V. durchgesetzt hatte). Auch hinsichtlich der Finanzierung der *Digital-Offensive* drängten die Länder darauf, dass, da die digitale Aufrüstung der Schulen in ihre ureigene Zuständigkeit und in die Verantwortung der Kommunen als die Schulträger falle, die Finanzierung, wie durch Art

¹⁶ <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-2487.html>

106 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich nahe gelegt¹⁷, über eine Erhöhung des Anteils der Länder an der Umsatzsteuer zu erfolgen habe. Demgegenüber bestand der Bund (wie schon im Falle der Investitionen „in finanzschwachen Kommunen“) auf der Modalität der Finanzhilfe an die Länder. Als gewichtiger Kritiker der von der Bundesregierung angestrebten Finanzhilfen vertrat der Bundesrechnungshof die Auffassung¹⁸, „mit der Ausweitung der Finanzhilfen auf alle Kommunen und jetzt auch Maßnahmen der Länder (greife) der Bund tief in die Kernkompetenz der Länder ein. Hierfür besitzt er jedoch nach der bestehenden föderativen Aufgabenteilung keine Kompetenz... (Dies) widerspricht dem Grundsatz der Subsidiarität und Eigenverantwortlichkeit und löst die Konturen der föderativen Grundstruktur zunehmend auf“ (Bundesrechnungshof 2018, 2). Von prominenter kommunaler Seite wurde als Gefahr der Finanzhilfen des Bundes beschworen, „dass der Bund den Ländern und Kommunen dauerhaft in das Schulwesen hineinregieren kann“ (Henneke 2018). Im Ergebnis setzte sich indessen der Bund mit seiner Strategie der Finanzhilfen durch. Damit war das „Kooperationsverbot“, das in der Föderalismusreform I von 2006 just auf den schulischen Bereich gemünzt war, praktisch außer Kraft gesetzt. Wiederum dürfte die budgetäre Mangellage der (im Gefolge der „Schuldenbremse“ finanziell zusätzlich geschwächten) „finanzschwachen“ Länder diese veranlasst haben, auf das Finanzangebot des Bundes einzugehen. Zudem machte der Umstand, dass die politische Strategie der Bundesregierung von einer breiten Bundestagsmehrheit gestützt wurde, die alternative Lösung einer Erhöhung des Umsatzsteuerteils politisch schwerlich erreichbar.

Besonders umkämpft war sodann auch die Frage, ob und in welchem Umfang die Länder eine Ko-Finanzierung zu tragen haben. Die im Gesetzgebungsverfahren zunächst vorgesehene Erweiterung des Art. 104b GG um den Zusatz, die dass die Länder die Bundeshilfe „mindestens in gleicher Höhe mitfinanzieren“ sollten, stieß auf den einhelligen Widerstand der Länder. Zum einen wurde in der Novellierung des Art 104b GG der Versuch gesehen, zusammen mit der Regelung der aktuellen Digital-Pakt- Finanzhilfe gewissermaßen im „Huckepack“ mit Art. 104bGG eine Vorschrift einzuführen, die künftig für alle Finanzhilfen eine „mindestens 50prozentige Mitfinanzierung“ vorschreibt. Zum andern wurde die Anwendung der „mindestens 50 Prozent“ –Regel auf die Digital-Förderung vor allem von „finanzschwachen“ Ländern strikt abgelehnt. Nachdem dieser Novellierungsvorschlag im Bundesrat einstimmig abgelehnt und der Vermittlungsausschuss angerufen worden war, fand

¹⁷ Art. 106 Abs.4 GG: „Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt“

¹⁸ In seinem im Rahmen des Gesetzgebungsverfahren erstatteten Gutachten, vgl. Bundesrechnungshof 2018

als Kompromiss eine entschärfte Neufassung von Art. 104b GG n.F. Zustimmung, wonach „die Mittel des Bundes zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt werden“ (Scheller 2019a). Für die aktuelle Digital-Pakt-Förderung wurde zudem am 16.5.2019 zwischen dem Bund und den Länder eine Verwaltungsvereinbarung abgeschlossen, in der den Interessen der „finanzschwachen“ Länder Rechnung tragend, vorgesehen ist, dass „der Bund sich mit einer Förderquote von höchstens 90 Prozent (und) die Länder einschließlich der Kommunen ...sich mit mindestens 10 Prozent am Gesamtvolumen des öffentlichen Finanzierungsanteils der förderfähigen Kosten der Investitionen eines Landes (beteiligen)“.

Auch die Abgrenzung des Umfangs der Bundesförderung spiegelt die föderale Gratwanderung wider, auf der sich Bund und Länder bewegten, indem der Bund daran interessiert war, der Förderung auf die Erstinvestition zu begrenzen und Folgekosten auszuschließen, während die Länder danach trachteten, jedenfalls ihre und der Kommunen Personalhoheit gegen die Bundesintervention abzuschirmen. So wurde in der Verwaltungsvereinbarung vom 16.5.2019 festgelegt, dass außer den eigentlichen investiven Ausgaben für die digitale Ausstattung der Schulen „investive Begleitmaßnahmen“ nur gefördert werden, wenn sie mit den letzteren in „einem unmittelbaren und notwendigen Zusammenhang“ stehen und dass „laufende Kosten der Verwaltung (Personalkosten, Sachkosten) sowie Kosten für Betrieb, Wartung und IT-Support der geförderten Infrastrukturen nicht förderfähig“ seien. Damit wurde klargestellt, dass die Bundesmittel zwar immerhin für die vorübergehende projektbezogene Heranziehung ‚externer‘ Dienstleister verwendet werden, nicht aber in die die laufenden Personalausgaben der Länder (für Lehrpersonal) oder der Schulträger (für „technisches“ Personal) fließen sollen. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass es sich bei der Bundesförderung um eine zeitlich befristete „Anschubfinanzierung“ handle und die Folgekosten (Betriebs-, Personalkosten, aber auch Erneuerung der Geräte usw.) vom Land bzw. von den betreffenden Schulträgern, in der Regel also den Gemeinden oder Landkreisen, zu schultern seien (vgl. Wissenschaftliche Dienste 2018, 5).

Einen weiteren Konfliktstoff bargen die Aufsichts- und Kontrollrechte, die dem Bund bereits im Rahmen der Reform von 2017 gemäß Art. 104b Abs. 2 GG eingeräumt worden waren und die auch auf die „Digital-Förderung“ nach Art 104c GG n.F. anzuwenden sind: „Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen (sic!, H.W.) Behörden durchführen“. In der Verwaltungsvereinbarung vom 16.5.2019 wurde hierzu erläutert: „Der

Bund überprüft die Einhaltung der Bestimmungen dieser Verwaltungsvereinbarung und kontrolliert... die zweckentsprechende Mittelverwendung. Dazu lässt sich der Bund von Stellen , die mit der Bewirtschaftung der Bundesmittel befasst sind, regelmäßig über die zweckentsprechende Verwendung berichten. Bei konkreten Anhaltspunkten über eine nicht zweckentsprechende Verwendung kann der Bund sich Akten von Stellen vorlegen lassen, die mit der Bewirtschaftung der Bundesmittel befasst sind“. Darin, dass dem Bund das Recht eingeräumt wird, „Erhebungen“ bei allen „befassten“ Dienststellen der Landes- und Kommunalverwaltungen ist ihm ein unmittelbarer administrativer Zugang und Zugriff eröffnet, der beispiellos in der bisherigen föderalen Verwaltungspraxis ist. Dringt doch der Bund damit in die (auch die kommunale Ebene umfassende) „Verwaltungshoheit“ der Länder ein. Pointiert wurde dieses Kontrollrecht des Bundes denn vom baden-württembergischen Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann kritisiert: „Die Länder (aber auch die Kommunen) werden damit faktisch der Fachaufsicht des Bundes unterworfen und zu bloßen Kostgängern des Bundes. Da wird einfach eine rote Linie überschritten. Hier wird die Verzweigung der Länder betrieben und ein Frontalangriff auf die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung gestartet“ (Kretschmann 2018).

Umsetzung des „Digital-Pakts“ und Weiterungen

Die Umsetzung des am 19.3.2019 geschlossenen Digital-Pakts, in dem für eine Laufzeit von 2019 bis 2024 Bundesmittel in Höhe von 5 Mrd. EU vorgesehen sind und der auf die digitale Modernisierung von rund 40.000 Schulen zielt, ist zunächst (Stand Frühjahr 2020) eher schleppend in Gang gekommen (vgl. Drammeh 2020¹⁹, Warnecke. & Schröder 2020).

Einerseits legt die anfänglich zögerliche Einstieg in die Umsetzung der Digital-Pakt-Förderung einige gravierende prozedurale und inhaltliche Schwierigkeiten offen. Zunächst waren einige Länder im Verzug, die Ausschreibungstexte für die Mittelbeantragung bekanntzugeben. Sodann die Kommunen, insbesondere die kleineren Gemeinden, teilweise in Ermangelung digital versierten Personals, schwer, die für die Antragstellung erforderlichen Anwendungskonzepte kurzfristig vorzulegen. Zudem erwies sich die Konkretisierung der angestrebten Digitalisierungsmaßnahmen dadurch erschwert, dass die auf die einzelnen Schulen entfallende Fördersumme oft nicht ausreichte, auch nur eine (etwa die digitale Umrüstung der Schulen oder die Erstausrüstung mit PC's, Tablets usw.), geschweige denn mehrere der gebotenen Maßnahmen zu finanzieren. Überdies schreckten manche Kommunen

¹⁹ Auf der Basis einer Umfrage, die der Deutsche Städte- und Gemeindebund im November/Dezember 2019 bei 326 Schulträgern aus allen Bundesländern mit insgesamt 1.570 Schulen durchführte.

vor einer Antragstellung zurück, weil sie sich, zumal unter dem seit der Föderalismusreform II von 2009 verschärften Spardruck, außerstande sehen, die von der Förderung des Bundes ausdrücklich ausgeschlossenen (und die „Anschubfinanzierung“ leicht um ein Mehrfaches übersteigenden) Folgekosten (laufende Sachkosten für Betrieb, Wartung und IT-Support, laufende unmittelbare Personalkosten) selbst zu schultern.

Als gravierendes strukturelles Hemmnis eines raschen Einstiegs in die Digitalisierung erweist sich zudem der Rückstand, in dem sich Deutschland im Ausbau der digitalen Infrastruktur (Breitband-Anschlüsse usw.) – insbesondere in den Landesteilen außerhalb der Großstädte – befindet (vgl. Kersting & Graubner 2020 in diesem Band).

Anstöße für eine beschleunigte Umsetzung des Digital-Pakts (und für dessen absehbare Weiterungen) sind von der Zusammenarbeit zu erwarten, die sich in den letzten Jahren zwischen den Ländern und den Kommunen im Schulsektor, die überkommene Aufgabentrennung in „innere“ und „äußere Schulangelegenheiten“ überbrückend, entwickelt und verstärkt hat. Hierbei kommt dem Konzept und der Praxis der sog. „erweiterten Schulträgerschaft“ ein besonderes Gewicht zu, wonach sich die Kommunen über ihre überkommene Zuständigkeit für die „äußeren Schulangelegenheiten“ (Schulentwicklungsplanung, Bau und Unterhaltung der Gebäude, sächliche Ausstattung der Schulen, Schultransport usw.) hinaus auch in Fragen der schulischen Bildungsziele, Lehrpläne usw. engagieren, die als „innere Schulangelegenheiten“ traditionell in die alleinige Zuständigkeit der Länder fallen. Dieses Konzept einer „gemeinsamen bildungspolitischen Verantwortung“ haben die Länder und Kommunen seit den späten 2000er Jahren in mehreren Schritten verfolgt. Als erstes Land hat Nordrhein-Westfalen 2008 im Verein mit den kommunalen Spitzenverbänden „regionale Bildungsnetzwerke“ mit dem Ziel initiiert, „beste Bildung in Nordrhein-Westfalen gemeinsam gestalten“²⁰. (Für eine Übersicht und Diskussion ähnlicher regionaler Bildungsnetze anderer Bundesländer vgl. Sendzik 2020, 9 Fn 10). Gleichzeitig sind die (größeren) Städte und Landkreise als „Schulträger“ dazu übergegangen, in den zuständigen Fachbereichen ihrer Verwaltung „kommunale Bildungsbüros“ einzurichten, die (querschnittsorientiert und politikübergreifend) im bildungspolitischen Aufgabenspektrum der Kommunen (z.B. kommunale Bildungsberichte, Bildungsmonitoring, aber auch Digitalisierung) tätig sind. Beispielhaft sei auf die NRW-Städte Essen,

²⁰ Vgl. die gemeinsame Erklärung des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen und der kommunalen Spitzenverbände vom 3. 12. 2018 aus Anlass von „10 Jahre Regionale Bildungsnetzwerke“: „...in gemeinsamer Verantwortung gute Bildungschancen vor Ort ermöglichen“, <https://www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de/Regionale-Bildungsnetzwerke/index.html>

Gelsenkirchen, Herne, Recklinghausen und Köln²¹ verwiesen. Inzwischen (Stand Frühjahr 2020) haben die Hälfte aller kreisfreien Städte und Landkreise in den Ländern mindestens eine Organisationseinheit in ihrer Verwaltung zur Koordination von Bildungsaktivitäten und -projekten (vgl. Sendzik 2020, 9). Angesichts dessen, dass, wie die bisherigen Erfahrungen mit der Digitalisierung der Verwaltung nahelegen, die Digitalisierung der Verwaltungshandeln in der kommunalen Praxis nicht selten noch immer auf mentale Hürden und Vorbehalte stößt (vgl. Kersting & Graubner 2020 in diesem Band), könnten sich die „kommunalen Bildungsbüros“ auch und gerade als Verfechter und Promotoren eines digitalen Wandels in der Verwaltungskultur und –praxis der Kommunen, einschließlich ihrer Rolle als „Schulträger“, erweisen. Zudem zeigt sich, dass die erhöhte Dringlichkeit, die die Digitalisierung der Schulen unter der Wucht der Corona-Virus-Pandemie gewonnen hat, eine anschwellende Diskussion um grundsätzlich neue Formen des schulischen Lehrens und Lernens befeuert (vgl. Pellert 2020²², siehe auch Hasel 2020 in diesem Band).

Zwar wird der von der Corona-Virus-Pandemie ausgelöste weltweite Wirtschaftseinbruch auch in Deutschland einen drastischen Rückgang der Steuereinnahmen nach sich ziehen und den finanziellen Handlungsspielraum der öffentlichen Haushalte kurz- und mittelfristig einschnüren. Jedoch sollte es die durch die Corona Virus-Krise geschärfte Erkenntnis, welche zukunftsichernde Bedeutung eine umfassende Digitalisierung des Bildungssektors hat, unabweisbar machen, die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel gleichwohl vorrangig bereit zu stellen.²³

4. *Föderale Pluralität und Diversität*

Während, wie oben dargestellt, der Bildungssektor im Zeitverlauf im nationalen und europäischen Mehrebenensystem einerseits eine „Zentralisierung“ und „Europäisierung“ von Entscheidungs- und Einflussebenen und hierbei „vereinheitlichende“ („unitarisierende“) Tendenzen zeigt, bleibt er andererseits in einer gewissermaßen dialektischen „Gleichzeitigkeit“ von Zentralisierung und Dezentralisierung (vgl. Scheller 2009, 226) davon bestimmt, dass die Länder aufgrund ihrer traditionellen „Kulturhoheit“ weiterhin

²¹ Vgl. die internet-Auftritte dieser Städte jeweils unter dem Stichwort „kommunales Bildungsbüro“. Im Falle Kölns ist das Regionale Bildungsbüro (RBB) eine gemeinsame Einrichtung des Landes NRW und der Stadt Köln.

²² Vgl. hierzu jüngst eindringlich Ada Pellert, Rektorin der Fernuniversität Hagen, in einem FAZ Interview vom 9. Juni 1990, unter anderem zur Frage, „warum die Stoffvermittlung alter Schule ausgedient hat“ (Pellert 2020).

²³ So wurde am 15. Mai 2020 als eine Folgefinanzierung im Digitalpakt eine zusätzliche Tranche von 550 Mio Euro (davon 500 Mio. Bundes- und 50 Mio Länderanteil) für den Kauf von digitalen Endgeräten (Laptop, Tablets) für Kinder einkommensschwacher Familien bewilligt, vgl. FAZ vom 16. Mai 2020, S. 4.

relevante Entscheidungsrechte und Handlungsspielräume besitzen und ausüben, die sich in „pluralen“ und „diversifizierte“ Entwicklungsmustern ausprägen.

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine „Pluralisierung“ und „Diversifizierung“ der Länderpolitiken wurden durch die Föderalismusreform I von 2006 erweitert, in der die Länder ihr Interesse durchsetzten, ihre gesetzgeberischen und politischen Handlungsspielräume zu vergrößern. Zwar tragen einerseits die von den Ländern beschlossenen Regelungen und verfolgten Politiken durchaus vereinheitlichende“ („unitarisierende“) Züge. Dies ergibt sich vielfach daraus, dass sich die Länder in der Praxis der „kooperativen Föderalismus“ in zahlreichen länderübergreifenden Gremien der sog. Dritten Ebene, darunter als einflussreichstes die „Länderministerpräsidentenkonferenz“, koordinieren. Zum andern spiegelt sich darin ein politikulturell weithin geteiltes „Homogenitäts“- Postulat wider, das in der Verfassungsformel von „gleichwertigen (bzw. einheitlichen) Lebensverhältnissen im Bundesgebiet“ Ausdruck gefunden hat²⁴. Jedoch bestehen andererseits, wie empirische Untersuchungen zur Landesgesetzgebung und zu Länderpraxis in Politikfeldern zeigen, „vielfältige Unterschiede zwischen den Ländern“ (Reus & Vogel 2008, 623 mit einer Übersicht einschlägiger Untersuchungen und Ergebnisse). Hierbei hat die Föderalismusreform I von 2006 „zu einer substantiellen Policy-Vielfalt in der Landesgesetzgebung“ (ibid. 625) geführt. Darüber hinaus haben die Länder im Gefolge der Wiedervereinigung eine wachsende Bereitschaft der Länder gezeigt, eigene Wege zu gehen, was – in Anklang an Frank Sinatras berühmten Schlager „I’ll do it my way“ – launig als „Sinatra doctrine“ umschrieben wurde (Jeffery 1999, 339).

Diese Pluralisierung und Diversifizierung von Regelungen und institutionellen Lösungen tritt ausgeprägt auch und gerade im Bildungssektor zutage. Im Hochschulbereich hat die Verfassungsreform von 2006, in der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes abgeschafft und die umfassende eigene Zuständigkeit der einzelnen Länder wiederhergestellt wurde, in den meisten Ländern je ländereigene Novellierung ausgelöst (vgl. Reus & Vogel 2018, 629). Hinzu kommt, dass in allen Ländern durch Landesgesetzgebung die Selbstverwaltungsrechte der Hochschulen erweitert worden sind, was nicht nur deren interne Organisation, sondern auch die Regelung der Studiengänge, Prüfungsordnungen usw. betrifft. Dies gilt auch für die Umsetzung des sog Bologna-Prozesses (Einrichtung von Bachelor- und Magister-Studiengängen, Prüfungsordnungen usw.), die durch Landesgesetzgebung weitgehend den einzelnen Hochschulen überlassen worden ist (vgl. Scheller 2009, 248).

²⁴ Vgl. oben Fußnote 5

Binnen weniger Jahre hat der Bologna-Prozess eine Vielfalt an Bachelor- und Masterstudiengängen hervorgebracht (mehr als 13.000 allein im Zeitraum vom Jahrhundertbeginn bis 2012). Diese Mannigfaltigkeit wird noch dadurch erhöht, dass daneben traditionelle Diplom- und Staatsexamen-orientierte Studiengänge weiterbestehen.

Auch die Schulgesetzgebung der Länder bietet „ein höchst uneinheitliches Bild“ (Hepp 2006, 246). Die Länder gelten in ihrer Schulpolitik als „schwerfällig und wenig reformfreudig“ (Nicolai 2020). In den meisten Bundesländern wurden in Fortführung der traditionellen „Mehrgliedrigkeit“ zweigliedrige Sekundarschulsysteme etabliert und hierin auch eigenständige Gymnasien weitergeführt. In einigen Bundesländern wurden (in Anknüpfung an die Gesamtschulversuche der 1970er Jahre) ergänzend Gesamtschulen eingeführt. Die Sonder- und Förderschulen wurden bislang erst vereinzelt abgeschafft und in die Regelschulen „inkludiert“ (vgl. Nicolai 2020). Die zwischen den Ländern herrschende Vielfalt der Schulsysteme ist gelegentlich als nachgerade „unvergleichbar“ (Helbig & Nicolai 2015) apostrophiert worden ist. Überdies hat neuerdings „ein Paradigmenwechsel in der Organisations- und Steuerungsphilosophie“ (Nicolai 2020) im Schulsektor darin stattgefunden, dass gewisse Entscheidungskompetenzen (etwa in Fragen der innerschulischen Curricula) auf die Ebene der einzelnen Schulen übertragen (dezentralisiert) worden sind.

Die verbreitete Kritik am „Bildungsföderalismus“, in der dieser der „Kleinstaaterei“ und der „Bildungsmisere“ (vgl. Rentzsch 2016) geziehen wird, gilt vor allem dieser zwischen den Ländern bestehenden Varianz und geringen Vergleichbarkeit der Curricula und Schulabschlüsse, die die Mobilität von Land zu Land, insbesondere der Eltern bei beruflichem Ortswechsel, erschwert. Diese „Defizite“ werden nicht zuletzt der KMK angelastet, die 1948 mit der Aufgabe gegründet wurde, als Organ der Selbstkoordination der Länder für eine zweckdienliche Abstimmung zwischen diesen zu sorgen, und der vielfach vorgeworfen wird, in dieser Aufgabe weitgehend versagt zu haben²⁵.

5. *Schlussfolgerungen und Reformüberlegungen*

Die in diesem Aufsatz unternommene Verlaufsstudie zusammenfassend, können das („zentralisierende“) Vordringen der Bundes im Bildungssektor und die Einwirkungen der EU und anderer supranationaler Netzwerke als ein Prozess interpretiert werden, im Verlauf dessen die der Entstehungssituation des Grundgesetzes geschuldete explizit dezentrale

²⁵ Vgl. Lange 2009, 159: „... lähmendes Geleitzugdenken der KMK“, Nicolai 2020 (Koordination „wenn auch oft auf einem kleinsten gemeinsamen Nenner“ (Nicolai 2020), vgl. auch die schneidende Kritik in 2002 von Bundeskanzler Schröder, oben FN 11).

Struktur des Bildungssektors den gesamtstaatlichen und internationalen Handlungsbedingungen und –anforderungen angepasst („adjustiert“) worden ist. So können Politikinitiativen des Bundes (beispielhaft die „Exzellenz-Initiative“ im Hochschulbereich oder die „Digitalisierungs-Offensive“ im Schulbereich) als Schritte gesehen werden, die der Bund in gesamtstaatlichem Interesse ergriff, um (über-) fällige, von den Ländern und den Kommunen bislang vernachlässigte Aufgaben anzustoßen und zu unterstützen. Der Digitalpakt 2019 reiht sich in eine wachsende Zahl weiterer Förderprogramme des Bundes im Bildungsbereich ein (vgl. die Liste bei Scheller 2019a, 2019b, 208, z.B. das am 1.1.2019 in Kraft getretene sog. „Gute-Kita-Gesetz“ mit einem Fördervolumen des Bundes von 5,5 Mrd. Euro bis 2022). Unter diesem Blickwinkel können die „Gleichzeitigkeit“ und die Überlagerung von dezentralisierenden und zentralisierenden Entwicklungslinien und -impulsen (Scheller 2009, 226) als Ausdruck und Beleg einer „Flexibilität und Anpassungsfähigkeit“ des föderalen Systems (Benz 2004) gesehen werden. In ähnlicher Weise können supranationale Einwirkungen (insbesondere der EU, der PISA-Studien, des „Bologna-Prozesses“ und der UN-Behindertenrechtskonvention) als Impulse zur Anpassung des (sub-nationalen) Bildungssektors an supra-nationale Handlungserfordernisse gedeutet werden.

Jedoch entfalten die verfassungsrechtlichen „Landgewinne“ des Bundes (durch die Föderalismusreform II von 2009 und die Finanzausgleichsreform von 2015) und die expandierende Abfolge von bildungspolitischen (und anderen) Förderprogrammen (mit ihren „goldenen Zügeln“) in ihrer Summe inzwischen eine verfassungsrechtliche und –politische Wucht, durch die Entscheidungsautonomie der Länder, zumal ihre finanziell-budgetäre Selbstbestimmung untergraben und ihre Handlungs- und Innovationsfähigkeit gelähmt zu werden droht. Die Zunahme von zwischen Bundesregierung und Landesregierungen beschlossenen Verwaltungsvereinbarungen zur Regelung der Förderprogramme bewirkt überdies eine weitere Stärkung der dem Exekutivföderalismus eigentümlichen Machtachse und die Marginalisierung der Länderparlamente und darüber hinaus der landespolitischen Arena insgesamt. So mehren sich denn die kritischen Analysen und Kassandrarufer, dass der Föderalismus „nur noch ein Schatten“ sei (so Sturm 2017) und die Länder eine „Verzweigung“ erlebten (so bilderkräftig der baden-württembergische Ministerpräsident Kretschmann 2019). Ferner wird mit Blick auf die fortschreitende „Europäisierung“ gewarnt, „die Länder dürfen nicht zu bloßen Agenturen der Umsetzung europäischer Gesetze,

Verordnungen und Richtlinien werden. Damit würde der Kern ihrer Eigenstaatlichkeit ausgehöhlt“ (so Drexler et al. 2004)²⁶ .

Indessen sei an dieser Stelle (auch als „Kontrastfolie“) an die Leistungskraft und Innovationsfähigkeit erinnert, die die Länder (und Kommunen) als dezentrale Strukturen des deutschen föderalen Systems in der Vergangenheit, nicht zuletzt in Extrem- und Krisensituationen bewiesen haben (vgl. Wollmann 2016). Dies zeigte sich eklatant in den unmittelbaren Nachkriegsjahren zu, als die neu gebildeten (westdeutschen) Länder und die Kommunen, noch bevor funktionsfähige politische und administrative Strukturen des Bundes aufgebaut wurden, entschlossene Schritte zur Bewältigung der beispiellosen Kriegsfolgen setzten, einschließlich des Zustroms von weit über 10 Millionen Vertriebene und Flüchtlinge aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten. Dies manifestierte sich desgleichen eindringlich im Zuge der Wiedervereinigung, als in Ostdeutschland in den neugebildeten Ländern und in den Kommunen frappierend rasch leistungsfähige politische und administrative Handlungsstrukturen entstanden und gleichzeitig die westdeutschen Länder und Kommunen durch umfangreiche solidarische Hilfestellungen wesentlich zum Gelingen dieser säkularen Transformation beitrugen (vgl. Wollmann 2020a, 2020b). Auch jüngst in der „Flüchtlingskrise“ von 2015/16, als über 1 Million Migranten und Asylsuchende in die Bundesrepublik strömten, bewiesen die Länder und Kommunen ihre Fähigkeit zu raschem und wirksamem Handeln (vgl. Bogumil et al. 2018). Die Anerkennung, wenn nicht Bewunderung, die der deutsche Föderalismus vielfach in den unitarischen Nachbarländern findet, gilt wesentlich der Rolle, die die subnationalen Handlungsebenen der Länder und Kommunen spielen.

Vor diesem Hintergrund sei abschließend gedrängt und gefordert, die Länder und Kommunen politisch, finanziell und operativ in den Stand zu setzen, die bildungspolitischen Aufgaben, die ihnen aufgrund ihrer „Kulturhoheit“ bzw. als „Schulträger“ vorrangig zufallen, in eigener Bestimmung und Verantwortung und mit eigenen Ressourcen zu meistern. Dies sollte in föderaler Kooperation und Abstimmung mit der Bundesebene ebenso wie mit der europäischen Ebene erfolgen.

Unter diesem Blickwinkel seien hier drei „Reformhebel“ angedeutet.

Zum einen und zuvörderst ist es unerlässlich, die Länder (ebenso wie die Kommunen) mit eigenen finanziellen Mitteln auszustatten, die es ihnen ermöglichen und sie anspornen, die

²⁶ In einem Gutachten der Fraktionsvorsitzenden der Landtage, vgl. oben FN 9

anstehenden Aufgaben in eigener Gestaltungsmacht, Verantwortung und Kreativität zu bewältigen. Der „Königsweg“ zur gebotenen Mittelausstattung sollte grundsätzlich über eigene Steuereinnahmen führen. Hierfür hat Art 106 Abs. 4 GG eine verbindliche verfassungsrechtliche Spur gelegt, wonach „die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen (sind), wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt“. Finanzhilfen des Bundes, auch und gerade über vom ihm mitfinanzierte Förderprogramme, sollten demnach die rare Ausnahme sein (vgl. hierzu eindringlich Bundesrechnungshof 2018). Zur Korrektur verbleibender finanzieller Unwucht zwischen den Ländern sollten diese zum horizontalen Länderfinanzausgleich als Kernstück eines „solidarischen Föderalismus“ zurückkehren, von dem sie sich 2017 in einem Akt der kollektiven Selbstentmachtung losgesagt haben. Ungeachtet der finanziellen Engpässe, die die öffentlichen Haushalte als Folge der Corona Virus-Krise und der fallenden Steuereinnahmen bei gleichzeitig steigenden Ausgaben kurz- und mittelfristig ausgesetzt sind, sollte die Finanzierung des Bildungssektors, einschließlich seiner umfassenden Digitalisierung, als Schlüssel für die Zukunftssicherung des Landes vorrangige Berücksichtigung finden.

Die Herstellung finanzieller Ebenbürtigkeit zwischen könnte zudem das dem „Wettbewerbsföderalismus“ innewohnende Risiko eines „föderalen Darwinismus“ (vgl. Wollmann 2017, 383) vermindern, in dem sich die finanziell stärkeren („fitteren“) Länder (etwa durch bessere sächliche Ausstattung ihrer Universitäten und Schulen sowie eine höhere Besoldung ihres Lehrpersonals) Standort- und Attraktivitätsvorteile gegenüber finanzschwächeren Ländern verschaffen und hierdurch die zwischen ihnen ohnedies bestehende strukturelle Asymmetrie noch verschärfen (vgl. Rentzsch 2018).

Die politischen Arenen der Länder und insbesondere die Landesparlamente sollten jene politische Vitalität und Resonanz (zurück)gewinnen, von der die politische und funktionale (Über-)Lebensfähigkeit der Länder im föderalen Mehrebenensystem abhängt. Die durch die Föderalismusreform I von 2006 eingeführte Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eröffnete hierfür einen aussichtsreichen Einstieg. Zudem sollten die vielfältigen institutionellen Mechanismen des „Exekutivföderalismus“ abgebaut werden, die als Machtachsen der Regierungen unter Umgehung und Marginalisierung der Parlamente die Entscheidungsprozesse im föderalen System und darüber hinaus in der EU prägen (vgl. Drexler et al. 2004). Ein wichtiger Schritt hierzu ist darin zu sehen, statt der Vielzahl von Verwaltungsvereinbarungen, die im binnenexekutiven „Arkanbereich“ (Scharpf 2009, 155)

zwischen Bundesregierung und Landesregierungen ausgehandelt werden, Staatsverträge abzuschließen, die vom Bundestag und von den Landtagen öffentlich zu diskutieren und zu beschließen wären.

Schließlich sollten die Länder und die Kommunen das Lernpotential, das die horizontal und vertikal vernetzte „föderale“ Politikwelt birgt, kreativ und gezielt nutzen (vgl. Kersting & Graubner 2020 in diesem Band). Die noch vielfach beobachtbare Neigung, isolierte „Insellösungen“ zu praktizieren, sollte dadurch überwunden werden, dass wissens- und erfahrungsbasierte Praxisvergleiche (*benchmarking, best practice*) zwischen Ländern und Kommunen unternommen werden – entsprechend den „offenen Koordinationsverfahren“ (OMC), die als Ansätze wechselseitigen Lernens in der internationalen Diskussion und Praxis zunehmend im Schwange sind. In der Gestaltung und Umsetzung der Digitalisierung der Schulen und von Formen „neuen Lehrens und Lernens“ sollten gezielt die einschlägigen Erfahrungen anderer insoweit vorbildlicher Länder genutzt werden (für das Beispiel Neuseelands vgl. Hasel 2019 sowie Hasel 2020 in diesem Band). Ferner sollten Ansätze von „experimenteller“ Politik und von Modellvorhaben mit projektbegleitender Evaluierung verfolgt (vgl. Hellstern & Wollmann 1983) und hierbei die Pluralität der Länder gewissermaßen als „Laborsituation“ (vgl. Kropp et al. 2008, 727) genutzt werden. Dies könnte auch dazu dienen, den im Laufe der Jahre in und zwischen den Ländern entstandenen verwirrende Vielfalt von Schulsystemen auf der Basis gesicherter Erkenntnisse zu „entwirren“.

Bibliographie

Altenbockum von, J. 2016, Am Rockzipfel des Bundes, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2016

Becker, P. & Primova, R. 2009, Die Europäische Union und die Bildungspolitik, Diskussionspapier 2009/07 SWP Berlin

Benz, A. 1985, Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen

Benz, A. 2005, Governance im Mehrebenensystemen, in: Schuppert, G.F. (Hrsg), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 95-120

Blumenthal, J. v., 2010, Im Zweifel für die Einheitlichkeit? Determinanten landespolitischer Entscheidungen, in Blumenthal, J. v. & Bröchler, S. (Hrsg) 2010, Föderalismus in Deutschland, VS Verlag, 177-196

BMBF 2015, Zusammenarbeit von Bund und Ländern, <https://www.bmbf.de/de/kooperation-von-bund-und-laendern-in-wissenschaft-und-bildung-77.html>

BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2017, Die Exzellenzinitiative stärkt die universitäre Spitzenforschung <https://www.bmbf.de/de/die-exzellenzinitiative-staerkt-die-universitaere-spitzenforschung-1638.html> download 2.11.2019

Bogumil, J., Burgi, M., Kuhlmann, S., Häfner, J., Heuberger, M. Krönke, C. 2018, Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System, Nomos

Brügelmann, H. 2019, 10 Jahre Inklusion. Geschichte einer gescheiterten Reform? in: Gemeinsam Lernen- Zeitschrift für Schule, Pädagogik und Gesellschaft, Heft 2, S. 32-37 <https://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/298912/10-jahre-inklusion>

Bundesrechnungshof 2018, Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 8.10.2018 <https://www.bundestag.de/bundestag/blob/bundesrechnungshof-data/download.4.1.20>

Dahrendorf, R. 1968, Bildung als Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik, Hoffmann & Campe

Drammeh, N. 2020, Fördermittel werden nicht abgerufen! Digitalpakt ist „zu kompliziert“ In: Kommunal vom 3.2.2020 <https://kommunal.de/digitalpakt-schule-probleme>

Drexler et al. 2004, Die Reform des Föderalismus. Positionspapier der Fraktionsvorsitzenden der Landtage in der Föderalismuskommission, Kommissions-Drucksache 0036, <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekoI/bundesstaatskommission/drs/Kom-0036.html>

Ebner, S. 2009, Verfassungsrechtliche Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs. Länderfinanzausgleich ein bundesstaatlicher Eckpfeiler (?), Verlag Dr. Müller

Fend, H. 1982, Gesamtschule im Vergleich, Weinheim: Beltz

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, GWK 2019, Monitoring Bericht 2019, Bonn <https://www.gwk-bonn.de/dokumente/materialien-der-gwk/>

Hasel, V. F. 2019, Der tanzende Direktor, Lernen in der besten Schule der Welt, Kein & Aber: Zürich

Hasel, V.F. 2020, Innovatives Lehren und Lernen in Zeiten des Corona-Virus. Erfahrungen in und aus Schulen Neuseelands, in diesem Band

Hellermann, J. 2018, Eine stille Föderalismusreform III: Die Ausweitung der Bundeskompetenzen für Investitionshilfen, in <https://verfassungsblog.de/eine-stille-foederalismusreform-iii-die-ausweitung-der-bundeskompetenzen-fuer-investitionshilfen/>

Hellstern, G.-M. & Wollmann, H. 1983, Bilanz – Reformexperimente, wissenschaftliche Begleitung und politische Realität, in Hellstern, G.-M. & Wollmann, H. (Hrsg.) 1983, Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie, Westdeutscher Verlag, S. 1-78

Henneke, H. G. 2018, Digitalpakt : Der Bund erkaufte sich die Steuerung der Bildungspolitik, in FAZ vom 28.11.2018, <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/digitalpakt-der-bund-erkaufte-sich-die-steuerung-der-bildungspolitik-15914285.html>

Hepp, G.F. 2006, Bildungspolitik als Länderpolitik, in: Schneider, H. & Wehling, H.-G. (Hrsg.), Landespolitik in Deutschland, VS Verlag, pp 240-269

Hesse, K. 1962, Der unitarische Bundesstaat, C.F. Müller

Hildebrandt, A. & Wolf, F. (Hrsg.) 2016, Politik der Bundesländer, Wiesbaden: Springer,

Hooghe, L. & Marks, G. 2001, Multi-level Governance and European Integration, Roman & Littlefield, Lanham etc-

Immerfall, S. 2010, Der deutsche Bildungsföderalismus zwischen Aufbruch und Verflechtungsfalle – macht sich die ‚Griechische Landschildkröte‘ auf den Weg?, in: Blumenthal, J. & Bröchler, S. (Hrsg), Föderalismusreform in Deutschland, VS Verlag, 197 – 216

Jeffery, C. 1999, From cooperative federalism to a „Sinatra doctrine“ oft he Länder? In Jeffery, C. (ed.), Recasting German federalism, London: Pinter, pp. 329-342

Kerbel, B. 2015, Inklusion: eine Schule für alle? In: Dossier Bildung, Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunftsbildung/213296/inklusion-worum-es-geht>

Kersting, N. & Graubner, D. 2020, Die digitale Transformation der deutschen Verwaltung. Analysen zu Marktversagen und Daseinsvorsorge in Zeiten der Covid-19 Pandemie, in diesem Band

Kretschmann, W. 2018, Föderalismus ist das Fundament unseres Landes, in: Der Neue Kämmerer, <https://stm.baden-wuerttemberg.de/service/presse/meldung/pid/foederalismus-ist-das-fundament-unseres-landes/>

Kropp, S. 2010, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, VS Verlag

Kropp, S. 2011, Politikverflechtung – und kein Ende? Zur Reformfähigkeit des deutschen Föderalismus, in: Gagnon, A.G.& Sturm, R. (Hrsg.), Föderalismus als Verfassungsrealität, Nomos,, pp. 15-38

Kropp, S. et al. 2008, Demokratiequalität im „Ermessen“ der Forschung. Der Vanhan-Index im Labor der deutschen Länder und Schweizer Kantone, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 39: 4, 702-727

Kuhlmann, S. & Wollmann, H. 2013. Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa, Springer VS

Kultusministerkonferenz, KMK 2016, Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring, Berlin

Lange, H. 2009, Föderales Handeln in einer nicht-föderalen Gesellschaft? Föderalismusreform und Bildungspolitik, in: Erziehungswissenschaft, Jg. 228, Heft 35, 137-164

Lehmbruch, G. 2002, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Benz, A. & Lehmbruch, G. (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS, Sonderheft 32/2001, S. 53-110

Leibfried, S. 2010: Die Exzellenzinitiative: Zwischenbilanz und Perspektiven, hg. für die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe Exzellenzinitiative der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften Frankfurt am Main, New York 2010,

Leunig, S. & Pock M. 2010, Landespolitik nach der Föderalismusreform I, in n: Blumenthal, J. & Bröchler, S. (Hrsg), Föderalismusreform in Deutschland, VS Verlag, 157-175

Lhotta, R. 2010, ‚Picking up the slack‘: Bundesstaatsreform durch justizielle Modifikation von Leitideen?, in Blumenthal, J. & Bröchler, S. (Hrsg), Föderalismusreform in Deutschland, VS Verlag, S.59-94

Mayntz, R., & Scharpf, F. W. (1973). Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In R. Mayntz, & F. W. Scharpf (Eds.), Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes (pp. 115-145). München: Piper.

Münch, U. 2011, Deutscher Bildungsföderalismus - Chancen und Risiken, in: Gagnon, A.G.& Sturm, R. (Hrsg.), Föderalismus als Verfassungsrealität, Nomos, pp. 173-192

Naumann, M. 2000, Zentralismus schadet nicht. Die Kulturhoheit der Länder ist Verfassungsfolklore. Es darf und muss eine Bundeskulturpolitik geben, in: DIE ZEIT v. 2.11.2000, https://www.zeit.de/2000/45/200045_foederalismus.xml/seite-3

Nikolai, R. 2020, Schulpolitik im deutschen Föderalismus: Von Kontinuitäten und Brüchen seit 1949 bis heute und aktuelle Herausforderungen, in: in: Knüpling, Felix/ Kölling, Mario/ Kropp, Sabine/ Scheller, Henrik (Hrsg.), 70 Jahre Grundgesetz, Springer Fachmedien Wiesbaden, im Erscheinen

Pellert, A. 2020, Die Revolution des Lernens hat begonnen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 9. 6. 2020, S. 9

Picht, G. 1964, Die deutsche Bildungskatastrophe, Olten Walter

Rentsch, W. 1918. Bildungsmisere im Bundesstaat, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.8.2018, S. 6

Reus, I. & Vogel, S. 2008, Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern nach der Föderalismusreform I: Art, Ausmaß und Akteure, in: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft, 12, 621-642

Richter, I. 2005, Das Bildungswesen im Föderalismusstreit – Zu den Ergebnissen der Bundesstaatskommission, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 2005, S. 3-10

Robbe, P, Rohleder, K. & Gramann, K. 2009, Auswirkungen der Föderalismusreform I, Infobrief, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, <http://www.bundestag.auswirkungen-der-foederalismusreform-I-data,download> 31.12.19

Scharpf, F.W. 2009, Föderalismusreform, Campus

Scharpf, F. W., Reissert, B. & Schnabel, F. 1976, Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg

Scheller, H. 2006, Der deutsche Bildungsföderalismus- zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung, in Vogel, B. u.a. Hrsg 2006, Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im internationalen Vergleich, Nomos, 30-46

Scheller, H. 2010, Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung, in: Detterbeck, K., Renzsch, W. & Schieren, S. (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, München 2010, S. 225-253

Scheller, H. 2019a, ‚Digitalpakt Schule‘, Föderale Kulturhoheit zulasten der Zukunftsfähigkeit des Bildungswesens?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 27-28/2019.

Scheller, H. 2019b: Jenseits von „Zentralisierung“ und „Vertikalisierung“ – schleichende „Kommunalisierung“ des deutschen Föderalismus?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.) 2019: Jahrbuch des Föderalismus 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden.

Schröder, Gerhard 2002, „Ein Gesetz für alle Schulen“, Pisa und die Konsequenzen für das deutsche Schulsystem, in: DIE ZEIT 27 (2002), S. 33

Seckelmann, M. 2012, Das sog. ‚Kooperationsverbot‘ und die Mittel zu seiner Behebung, in: Die Öffentliche Verwaltung, 2002, pp. 701-708

Sendzik, N. 2020, Zwischen Wandel und Stabilität. Die Rolle von Regionalen Bildungsbüros beim Abbau von Bildungsungleichheit, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg, <http://hdl.handle.net/10419/214272>

Servan-Schreiber, J.-J. 1968, Die Amerikanische Herausforderung, Hoffmann und Campe

Sondermann, M., Simon, D., Scholz, A.-M., Hornbostel S. 2008: „Die Exzellenzinitiative: Beobachtungen aus der Implementierungsphase“ iFQ-Working Paper No. 5, Dezember 2008

Speiser, G. 2017, Der neue Art. 104c GG: Bundesfinanzhilfen für kommunale Bildungsinvestitionen, in: Recht und Politik, Jg. 53, Heft 4, 473-479

Sturm, R. 2010, Föderalismus, 2. Aufl., Nomos

Sturm, R. 2015, Der deutsche Föderalismus, Baden-Baden: Nomos

Sturm, R. 2017, Der Föderalismus – nur noch ein Schatten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.9.2017, S. 8

Warnecke, T. & Schröder, W. 2020, Der Digitalpakt für Schulen kommt kaum voran, in: Der Tagesspiegel vom 23.1.2020, <https://www.tagesspiegel.de/wissen/erst-20-millionen-euro-bewilligt-der-digitalpakt-fuer-schulen-kommt-kaum-voran/25460210.html>

Wieland, J. & Dohmen, D. 2011, Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung, Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/08470.pdf> download 31.12.19

Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 2009, Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens .

Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2018, Einzelfrage zu Art. 104c GG

Wissenschaftsrat 2012, Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2259-12.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Wolf, F. & Heinz, D. 2016, Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede, in: Hildebrandt, A. & Wolf, F. (Hrsg.), Politik der Bundesländer, Wiesbaden: Springer, S. 11-34

Wollmann, H. 2016, Zur Handlungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunen in Deutschland - Entwicklungslinien und Handlungsfelder, in: Kersting, Norbert (Hrsg.), Urbane Innovation, Springer VS Verlag

Wollmann, H. 2017, Il „pendolo“ del federalismo tedesco. Da un assetto omogeneo e decentratato ad uno eterogeneo e ricentralizzato?, in Vandelli, L. et al. (eds.). Le Autonomie territoriali : trasformazioni e innovazioni dopo la crisi, Maggioli Editori , pp. 365-394

Wollmann, H. 2020a, The transformation of public administration in East Germany following Unification in Kuhlmann, S, I. Proeller, D. Schimanke & J. Ziekow (eds.) 2020:Public Administration in Germany,Palgrave Macmillan, im Erscheinen

Wollmann, H. 2020b, Transformation Ostdeutschlands und Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik nach 1990 in vergleichender Perspektive - zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung, in: Knüpling, Felix/ Kölling, Mario/ Kropp, Sabine/ Scheller, Henrik (Hrsg.), 70 Jahre Grundgesetz, Springer Fachmedien Wiesbaden, im Erscheinen